SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 2, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit ; Bericht 2005

Bieber, Daniel; Hielscher, Volker; Ochs, Peter; Schwarz, Christine; Vaut, Simon

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bieber, D., Hielscher, V., Ochs, P., Schwarz, C., & Vaut, S. (2005). *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 2, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit ; Bericht 2005.* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F348/7). Berlin: ISO Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V.; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-332083

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Daniel Bieber, Volker Hielscher, Peter Ochs, Christine Schwarz, Simon Vaut

Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

Arbeitspaket 2

Bericht 2005

Im Auftrag des

Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Berlin

30. Juni 2005

peter ochs

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V.

Daniel Bieber, Volker Hielscher, Peter Ochs, Christine Schwarz, Simon Vaut

Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

Im Auftrag des

Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Berlin

30. Juni 2005

Executive Summary

Die Bundesagentur für Arbeit steht im Jahr 2005 inmitten der Implementation des umfassendsten organisatorischen Umbaus ihrer Geschichte. Nach der Konzeptionsphase im Jahr 2003 und der Erprobung in 2004 soll die Umsetzung der BA-Reform in 2005 weitgehend abgeschlossen werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich folgende vorläufige Bilanz ziehen:

- Der Umbau der Gesamtorganisation mit der Zentrale, zuständig für Zielsetzung und Strategieentwicklung, den Regionaldirektionen, zuständig für die Steuerung der Agenturen und den Agenturen, zuständig für das operative Geschäft, ist weit fortgeschritten und kann als ein gelungenes Element des Reformprozesses betrachtet werden.
- Die verschlankte Zentrale der BA ist nun wohl zum ersten Male in ihrer Geschichte steuerungsfähig gegenüber ihren nachgeordneten Ebenen und kann durch das Führungssystem die Umsetzung ihrer Vorgaben in den Agenturen auf der Grundlage von Controllingdaten systematisch nachhalten.
- Die Einführung der neuen Steuerungslogik nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit und die Entwicklung einer echten Zielsteuerung stellen eine ebenfalls anzuerkennende Leistung dar. Festzuhalten ist allerdings, dass trotz erklärtem Willen zur Dezentralisierung in der Praxis der Zielsteuerung die Regionaldirektionen gegenüber den Agenturen eine dominierende Rolle gewonnen haben, so dass nur von einer halbierten Dezentralisierung gesprochen werden kann.
- Die Agenturen vor Ort erhalten bei dieser „regionalen Dezentralisierung“, also einer Dezentralisierung, die auf der Ebene der Regionaldirektionen stehen bleibt, den Status von „Filialbetrieben“, die durch die Regionaldirektionen geführt werden. Sie gelten als ergebnisverantwortlich, ohne über die Steuerungs- und die Entscheidungsmöglichkeiten in Bezug auf Arbeitsmarktstrategien, Ressourceneinsatz etc. wirklich zu verfügen.
- Das Geschäftssystem „Kundenzentrum der Zukunft“ (KuZ) in den Agenturen wirkt in seiner Grundkonzeption und in seiner Umsetzung betriebstauglich und lässt Effizienzgewinne erwarten. Insbesondere die terminierten und störungsfreien Kundengespräche bei den Vermittlungsfachkräften werden von den Akteuren als eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität beschrieben.
- Die Einsatzlogik für die Dienstleistungen der BA basiert auf einer klaren Kundendifferenzierung. Arbeitslose werden in vier Gruppen segmentiert: „Marktkunden“, „Beratungskunden–Aktivieren“, „Beratungskunden–Fördern“ sowie „Betreuungskunden“. Das Beratungsangebot und der Einsatz von Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung variieren für die

unterschiedlichen Kundengruppen. Die Vorgaben zum Produkteinsatz (Handlungsprogramme für die Vermittlungsfachkräfte) führen zu einer Überdeterminierung der Leistungserstellung.

– Nach der neuen Produkteinsatzlogik wird nur noch in Kunden investiert, für die sich die Investition betriebswirtschaftlich „rechnet“: Durch den Mitteleinsatz soll die Arbeitslosigkeit verkürzt werden und die Wirkung muss mit hoher Wahrscheinlichkeit noch während des Bezuges von Arbeitslosengeld I eintreten. Diese Logik wird durch den Aussteuerungsbetrag für jeden Arbeitslosen, der in den SGB II-Kreis übertritt, verschärft. Die Kundengruppe, die einer Integration in den Arbeitsmarkt am nächsten ist, das Segment der Marktkunden, und auch das am weitesten von einer Integration entfernte Kundensegment, das der Betreuungskunden, bekommt gemäß dieser Logik fast keine aktiven Unterstützungsleistungen (Beratung und Maßnahmen) mehr.

– Dieser Ausrichtung des Dienstleistungsangebotes liegt eine Versicherungslogik zu Grunde, nach der die BA Risiken bewirtschaftet. In der Konsequenz muss sie zu Gunsten der Versichertengemeinschaft alles unternehmen, um den „Schadensfall“ Leistungsbezug in möglichst vielen Fällen zu beenden bzw. dessen Dauer zu verkürzen. Die Konzentration der Ressourcen auf die „noch integrationsfähigen“ Kundengruppen ist zwar folgerichtig, geht aber zu Lasten des sozialpolitischen Auftrags der BA, der in der mittel- und langfristigen Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials auch der „Marktschwachen“ liegt.

– Der Reformprozess ist im Sinne einer konzepttreuen Flächenumsetzung strikt top-down organisiert. Für eine Beteiligung der Belegschaft sind keine Gelegenheiten vorgesehen, die für eine (Selbst-) Aktivierung zur Mitgestaltung der neuen Organisation und ihrer Prozesse hätten genutzt werden können. Diese Anlage des Veränderungsprozesses ist vielleicht effizient und reduziert die für den organisatorischen Umbau zu veranschlagenden Zeitressourcen – sie birgt aber das Risiko von Verunsicherung, Motivationsverlusten und innerem Rückzug der Beschäftigten, einschließlich der Führungskräfte.

– Von allen Reformmodulen ist die unter dem Namen „Virtueller Arbeitsmarkt“(VAM) zusammengefasste Modernisierung der Informationstechnik (IT) der BA am wenigsten weit umgesetzt. Der IT-Reformprozess orientiert sich immer noch zu wenig an den Anforderungen der neuen Organisation sowie der sich verändernden Anwenderrealität innerhalb der BA. Zudem sind die kognitiven, sozialen Anforderungen von Beschäftigten wie Kunden an die sie unterstützende IT bei der Gestaltung des VAM durchgängig unterschätzt und stattdessen reine IT- Leistungsdaten überschätzt worden.

Inhalt

1. Einleitung 13

2. Zur methodischen Konzeption der Evaluation 21

2.1 Besonderheiten des Evaluationsgegenstands „Organisatorischer Umbau der BA“ 21
2.1.1 Die unklare Zielbestimmung der BA-Reform 21
2.1.2 Die hohe Prozessdynamik und das Ineinandergreifen mehrerer BA-Reformen 21
2.1.3 Das schmale empirische Feld bei der Evaluation des BA-Umbaus 22
2.2 Der Forschungsansatz: Eine qualitative Analyse von Anspruch und Wirklichkeit des BA-Reformprozesses 22
2.2.1 Intertemporale Organisationsanalyse und Prozess-Evaluation der BA 22
2.2.2 Moderner Dienstleister als Referenzfolie 23
2.2.3 Qualitative Sozialforschung über Anspruch und Wirklichkeit der BA-Reform 23
2.3 Forschungsdesign und Methoden 24
2.3.1 Operationalisierung der Analysefelder 24
2.3.2 Erhebungsmethoden 25
2.3.3 Datenaufbereitung und Datensicherung 26
2.3.4 Umfang und Struktur der Stichprobe 26
2.3.5 Auswertungsmethoden, Interpretation und Darstellung der Ergebnisse 27
2.4 Fokus der beiden Evaluationsphasen und Vorläufigkeit der Ergebnisse 27

3. „Moderner Dienstleister“ – Referenzrahmen der Evaluation 29

4. Die Organisation der BA und ihr Veränderungsprozess 39

4.1 Ausgangssituation der Reform: Überlagerung von Entwicklungslinien 40
4.2 Von der Fachaufsicht zur Steuerung 40
4.3 Von der Fachsparte über Teamorganisation zum Kundenzentrum 43
4.4 Die neue Aufbau- und Führungsorganisation 49
4.5 Steuerung und Verlauf des Reformprozesses 59
4.6 Der Change-Ansatz: Umsetzungseffizienz oder Beteiligungsorientierung? 62
4.7 Gleichstellungspolitik in der BA 63
4.7.1 Gleichstellung in der BA und auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt 64
4.7.2 Zum Stand des Gender Mainstreaming in der BA: Fortschritte, Defizite und Rückschritte 64

5. Das Steuerungssystem der BA 67

5.1 Von der inputorientierten zur wirkungsorientierten Steuerung 67
5.2 Zur Konzeption und Logik der neuen Steuerung 68
5.3 Die Zielplanung 70
5.4 Der Zielvereinbarungsprozess 72
5.5 Die Zielnachhaltung 77
5.5.1 Die Vergleichstypen für die Arbeitsagenturen 78
5.6 Die operative Steuerung 79
5.7 Controlling und biografische Daten 82
5.8 Das Kontraktmanagement 85

6. Der Kundenprozess in den Agenturen für Arbeit 89

6.1 Organisation und Funktionsweise des Geschäftssystems „Kundenzentrum“ 90
6.1.1 Der Eingangsbereich des Kundenzentrums 92
6.1.2 Organisation der Arbeitsvermittlung 94
6.1.3 Organisation der Leistungs- und Sachbearbeitung 98
6.2 Auslagerung der Telefonie in die Service Center 100
6.3 Systematik der Dienstleistungsproduktion im Kernbereich Vermittlung 104
6.3.1 Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses auf Arbeitnehmerseite 105
6.3.2 Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses auf Arbeitgeberseite 118
6.3.3 Stand der Implementation und weitere Aktivitäten 123
6.4 Anmerkungen zur Funktionalität des neuen Geschäftssystems 127

7. Personalpolitik und Beschäftigte im Reformprozess 137

7.1 Arbeit im „Kundenzentrum der Zukunft“ 137
7.1.1 Service Center 138
7.1.2 Eingangszone 141
7.1.3 Arbeitsvermittlung 145
7.1.4 Leistungsgewährung 151
7.2 Beschäftigtenstruktur und Personalpolitik 154
7.2.1 Beschäftigtenstruktur 154
7.2.2 Personalentwicklung 160
7.2.3 Führung 165
7.3 Reformprozess und Beteiligung 172

8. Die Rolle und Bedeutung der Informationstechnologien im Reformprozess der BA 177

8.1 Allgemeine Herausforderungen an die BA-Informationstechnologie 177
8.2 Der Projektzusammenhang VAM und seine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung 179
8.2.1 Zur Vorläufigkeit der Ergebnisse 181
8.3 Die VAM-Funktionseinheiten: Produktbeschreibung und Entwicklungsstand 182
8.3.1 Der neue Webauftritt der BA: Das Online-Portal unter arbeitsagentur.de 182
8.3.2 Die BA-Job-Börse unter arbeitsagentur.de: Die Vermittlungs-Maschine 184
8.3.3 Der Job-Roboter: Die Stellenbörse für Vermittler und Vermittlerinnen 192
8.3.4 “VerBIS”: Das interne Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem für die BA-Beschäftigen 195
8.4 Zusammenfassung: Vorläufige Bewertung der IT in der BA 201
8.4.1 Die IT zur Unterstützung der Kunden 202
8.4.2 Die IT zur Unterstützung der Beschäftigten 202
8.4.3 Reflexive Automatisierung und Personen gebundene Expertise 203
8.4.4 Steuerungs- und Verantwortungsdefizite der IT-Reform 204
8.4.5 Die Gefahr der Entkopplung von IT-Reform und BA-Gesamtreform 205
8.5 Der IT-Einsatz in der BA unter dem Aspekt des Gender Mainstreaming 206

9. Die Bundesagentur auf dem Weg zu einem modernen Dienstleister? Ein Resümee 207

9.1 Reformulierung des Auftrags in Strategie und Organisationsziele 207
9.2 Neugestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber und Dienstleister 209
9.3 Verlagerung von Verantwortung an den Ort der Leistungsproduktion 210
9.4 Operationalisierung des Auftrags auf der Ebene der Leistungsproduktion 212
9.5 Organisatorische Restrukturierung des Dienstleistungs-Prozesses 216
9.6 Neubestimmung des Dienstleistungs-Verhältnisses 219
9.7 Entwicklung der Organisationskultur 222
9.8 Schlussbemerkung 224

10. Literaturverzeichnis 227

11. Anhang: Dokumentation der Gesprächsleitfäden 237

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Analysefelder der Evaluation 24
Abbildung 4.1: Aufbau und Aufgaben eines Arbeitsamtes in der Spartenorganisation 44
Abbildung 4.2: Gliederung eines Arbeitsamtes nach Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ 46
Abbildung 4.3: Teamstruktur im „Arbeitsamt 2000“ 47
Abbildung 4.4: Aufbau der Zentrale der BA (2005) 52
Abbildung 4.5: Matrixorganisation der Regionaldirektion 55
Abbildung 4.6: Aufbau- und Führungsorganisation der Agenturen für Arbeit 57
Abbildung 4.7: Wellenplanung der KuZ-Einführung 2005 61
Abbildung 5.1: Überblick über die Entwicklung der geschäftspolitischen Schwerpunkte 1999-2003 71
Abbildung 5.2: Zielvereinbarungen und Umsetzung der Ziele auf die operative Ebene 72
Abbildung 5.3: Zusammenfassung einer Zielvereinbarung 2005 zwischen einer RD und AA SGB III 74
Abbildung 5.4: Vergleichstypen der Agenturbezirke (Stand 2005) 79
Abbildung 5.5: Führungs-Informations-System – Agentur-Cockpit (Ausschnitt) 80
Abbildung 5.6: Gesamtsteuerungslogik einer Agentur 81
Abbildung 5.7: Controlling Führungs Informations System CFIS 84
Abbildung 6.1: Aufbau des Kundenzentrums 92
Abbildung 6.2: Anteil der für Beratungsgespräche terminierten Vermittlerzeit (16. KW) 96
Abbildung 6.3: Vorlaufzeit bis zum Beratungstermin beim Vermittler/ Ersttermin (16. KW) 97
Abbildung 6.4: Anteil der taggleichen Antragsbearbeitung im Antragsservice 100
Abbildung 6.5: Telefonische Erreichbarkeit der Agenturen über die Service Center (16. KW) 102
Abbildung 6.6: Fallabschlussquote in den Service Center (16. KW) 103
Abbildung 6.7: Segmentspezifische Zieloptionen und Handlungsprogramme 111
Abbildung 6.8: Verteilung der Kundensegmente in den untersuchten Agenturen mit KuZ-Struktur 114
Abbildung 6.9: Kapazitätsverteilung der Vermittlerberatungszeit auf die Kundensegmente 116
Abbildung 6.10: Matching Standardkunden- vs. Zielkundenprogramm 119
Abbildung 6.11: Anspracheelemente für die Zielkunden 120
Abbildung 7.1: Entwicklung der Zahl der Beschäftigten und der Planstellen in der BA 155
Abbildung 7.2: Entwicklung der Planstellen in den Laufbahngruppen 156
Abbildung 7.3: Entwicklung der Planstellen in den drei Ebenen der BA 157
Abbildung 7.4: Verteilung der Laufbahngruppen auf Männer und Frauen 158
Abbildung 7.5: Frauenanteil in Führungspositionen der Arbeitsagenturen 159
Abbildung 8.1: “Bestandteile VAM: Überblick” und deren Anteil an den Gesamtkosten 181
Abbildung 8.2: Screenshot des Online-Portals unter www.arbeitsagentur.de 183
Abbildung 8.3: Screenshot Einstieg in die Job-Börse (identisch mit Online-Portal) 185
Abbildung 8.4: PG VAM: Statusbericht Job-Börse 21. KW, 2005 186
Abbildung 8.5: Screenshot Job-Börse Arbeitgeber 187
Abbildung 8.6: Screenshot Job-Börse Arbeitnehmer 188
Abbildung 8.7: Screenshot Job-Roboter 193
Abbildung 8.8: Screenshot VerBIS 197
Abbildung 8.9: “Auswertung der Fragebögen aus der Gruppe 1 der Modellerprobung” 199
Abbildung 9.1: Logik Ressourceneinsatz je Kundengruppe 214

1. Einleitung

Die seit den frühen siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts beständig anwachsende Massenarbeitslosigkeit hat der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren ein hohes Maß an Aufmerksamkeit beschert. Die Entwicklung von innovativen Instrumenten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kann zu den Standardroutinen der politischen Praxis gezählt werden. Seit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahr 1969 hat es eine Reihe weiterer Reformen gegeben wie das Sozialgesetzbuch III (1998) oder das Job-Aqtiv-Gesetz (2002), mit denen eine Reihe neuer Instrumente der Arbeitsmarktpolitik eingeführt wurden. Die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (so genannte Hartz-Gesetze) haben weitere Neuerungen gebracht. Während der anhaltend große Problemdruck eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit für die mehr oder weniger erfolgreichen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und den Prozess ihrer Entwicklung generierte, vollzog sich der Prozess der Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit (BA) bis zum Beginn des neuen Jahrtausends eher unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Bereits seit Beginn der 1990er Jahre hatte ein Prozess eingesetzt, der weitgehend unbemerkt von der Allgemeinheit die internen Strukturen und Prozesse einem grundlegenden Wandel unterzog. Erst der „Vermittlungsskandal" – der Bundesrechnungshof hatte im Januar 2002 enthüllt, dass ein Teil der von der BA ausgewiesenen Vermittlungen gar nicht ursächlich ihr zuzurechnen war – rückte die interne Organisation der damaligen Bundesanstalt für Arbeit in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses.

Mit einem Mal wurde deutlich, dass der Einsatz von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik nicht im luftleeren Raum erfolgt, sondern geplant, gesteuert und administriert werden muss. Es mag trivial erscheinen, aber es ist ein wesentlicher Ausgangspunkt des hier vorgelegten Berichts zum Umbau der BA, dass es eine wechselseitige Beeinflussung von Organisation und Instrumenteneinsatz gibt. Gesetze können in unterschiedlicher Weise umgesetzt, Instrumente in unterschiedlicher Weise eingesetzt werden, abhängig davon, wie die Organisation beschaffen ist, die sie anzuwenden hat. Umgekehrt haben die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik einen starken Einfluss auf die Ausgestaltung der Organisation und der Prozesse derjenigen Institution, die sie umsetzen soll.[1] Es war deshalb konsequent, dass in der Nachfolge des „Vermittlungsskandals" die nach ihrem Vorsitzenden Peter Hartz benannte Kommission explizit auch den Auftrag hatte, sich der Umstrukturierung der damaligen Bundesanstalt für Arbeit anzunehmen. Die Ergebnisse der Hartz-Kommission, die ursprünglich „Eins zu Eins" umgesetzt werden sollten, bezogen sich dem entsprechend sowohl auf die Entwick-

[1] So ist es beispielsweise unverkennbar, dass der negative „Anreiz" des so genannten Aussteuerungsbetrages von fast 10.000 € für jede/n Arbeitslose/n, der nicht innerhalb eines Jahres wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert ist und deshalb in den Bereich des SGB II übertritt, für den Instrumenteneinsatz innerhalb der BA und gegenüber ihren Klientinnen oder Klienten nicht folgenlos bleibt.

lung neuer Instrumente der aktiven Arbeitsförderung als auch auf Vorschläge zur Umstrukturierung der BA.

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Bundestag am 14. November 2002 einen Entschließungsantrag verabschiedet, der die Bundesregierung bindet, „…die Umsetzung der Hartz-Vorschläge sowie den Zweistufenplan der Bundesregierung insgesamt zeitnah evaluieren zu lassen. Neben der Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit muss auch die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die Auslagerungen von Aufgaben auf Dritte und die Akzeptanz der Bundesanstalt für Arbeit bei den Kunden umfassend untersucht werden.“ Neben die Evaluation der Instrumente und der Akzeptanz der BA bei Kundinnen und Kunden tritt also folgerichtig eine Evaluation des Umstrukturierungsprozesses derjenigen Organisation, die wesentlich dazu bestimmt ist, diese Instrumente einzusetzen.

Mit dieser *Evaluation des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit* (Arbeitspaket 2 des gesamten Evaluationsprogramms) wurde im November 2004 ein Konsortium, bestehend aus dem Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*-Institut Saarbrücken) und der Organisationsberatung Peter Ochs beauftragt. Mit dem hiermit vorgelegten Bericht werden die Ergebnisse der Untersuchungen präsentiert, die in dieser ersten, knappen Evaluationsphase von sieben Monaten gewonnen werden konnten. Dabei ist der vorläufige Charakter dieser Ergebnisse immer im Auge zu behalten. Der Bericht repräsentiert den Stand Juni 2005.

Zu berücksichtigen ist, dass in einer vergleichsweise kurzen Erhebungsphase ein Umorganisationsprozess zu evaluieren war, der weder abgeschlossen noch schon in einer erheblichen Breite und Tiefe wirksam geworden ist. Wie die neue Aufbau- und Ablauforganisation funktionieren wird, kann daher noch nicht abschließend beurteilt werden, weil es noch nicht überall über längere Zeiträume eingeschliffene und stabile Routinen gibt. Gerade in den am weitesten fortgeschrittenen Modellagenturen, also den Agenturen vor Ort, in denen der Praxistest der neuen Strukturen und Abläufe stattfand, wurden während des laufenden Betriebs immer noch Anpassungen des Konzepts vorgenommen. Auch ist während des Prozesses der Flächeneinführung im Jahre 2005 noch mit weiteren Modifikationen zu rechnen. Zudem geht der Umorganisationsprozess von sehr unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen aus, je nachdem, welche Veränderungen die einzelne Agentur in den letzten Jahren schon durchlaufen hatte.[2] Die Einschätzungen und Bewertungen des Erfolgs des BA-Umbaus sind also vorläufig, die zweite Erhebungsphase, die von August 2005 bis April 2006 dauern wird, kann hier deutlich stabilere Aussagen generieren. Es sind aber nicht nur die kurzen Wirkungszeiträume und die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen, die bislang nur eine vorläufige Bewertung des Reorganisationserfolgs zulassen. Festzustellen ist auch, dass die Evaluation

[2] So gibt es Agenturen, die bereits auf das Organisationsmodell „Arbeitsamt 2000“ umgestellt wurden, es gibt aber auch Agenturen, die noch den früheren Organisationsstand repräsentieren.

auf eine Organisation in einem hoch dynamischen Prozess trifft. Das Evaluandum stellt ein „moving target“ dar, das permanent in weiteren Wandlungen begriffen ist. Neben dem eigenen Umbauprozess, der sich vor allem auf den Bereich des SGB III konzentrierte, musste die BA zugleich die zeit- und ressourcenintensive Aufgabe der Einführung des ALG II wesentlich mitgestalten und bewältigen. Die vielerorts neu geschaffenen Institutionen für den SGB II-Bereich mit unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit und einer Vielzahl von neuen Schnittstellen haben die BA innerhalb des Untersuchungszeitraums von November 2004 bis April 2005 voll gefordert. Zwar konzentrierten sich die empirischen Erhebungsarbeiten des Projekts vor allem auf den organisatorischen Umbau der BA, dennoch konnte bei den Erhebungen und in den Analysen nicht übergangen werden, dass wir es hier mit einander überlagernden Reformprozessen zu tun haben, die beträchtliche Rückwirkungen auf die BA selbst entfalten (zum Beispiel der Personalentzug für die Bildung der Arbeitsgemeinschaften mit den Kommunen oder die Auseinandersetzung mit neuen organisatorischen Arrangements in optierenden Kommunen). Die Betrachtung wird im vorliegenden ersten Bericht deshalb auf die Binnenverhältnisse der BA konzentriert, weil zum Zeitpunkt der Erhebungen das institutionelle Umfeld der Arbeitsagenturen im Umbruch, bzw. noch nicht in einem stabilen Zustand etabliert war.

Die Geschwindigkeit, mit der die BA die Reform vorantreibt, ist beträchtlich. Eine der größten Organisationen mit einem öffentlichem Auftrag und insgesamt rund 90.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfindet sich gleichsam neu und gestaltet sich weitreichend um. Der Umbau der BA vollzieht sich unter hohen Erwartungen der Öffentlichkeit und der Politik – und dies erzeugt nicht nur einen starken Reformdruck, sondern erzwingt auch ein hohes Reformtempo. Erwartet werden von einer reformierten BA eine bessere Qualität der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und eine schnellere Vermittlung in Arbeit, also wirksame Beiträge zur Reduzierung der Zahl der Arbeitslosen. Die BA hat diese Herausforderung angenommen: Es gibt wahrscheinlich in Deutschland keine vergleichbare Großorganisation im öffentlichen Sektor, die in so kurzer Zeit so grundlegende Veränderungen zu durchlaufen hatte.[3]

Dieses hohe Reformtempo, kombiniert mit der Reichweite der zahlreichen Veränderungen, verlangt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA auf allen Hierarchieebenen erhebliche Anpassungsleistungen ab. Mitunter droht in einer derartigen Situation die Kapazität zur Selbstreflexion, über die jede Organisation verfügt, verschüttet zu werden und es droht die Gefahr, dass ungeplante Nebenfolgen des eigenen Handelns sich verselbstständigen und sich innerhalb der Organisation nur schwer rückholbare Eigenlogiken entwickeln. Insofern erfüllt die Evaluation zur Reorganisation der BA durchaus auch den Zweck, die Vielzahl der Reformakteure innerhalb und außerhalb der BA über den Stand des BA-Umbaus, seine in-

[3] Die Reformen etwa im deutschen Telekommunikationssektor von der Konzipierung bis zum erfolgten Börsengang der Deutschen Telekom AG haben rund ein Jahrzehnt in Anspruch genommen (vgl. Blutner/ Brose/ Holtgrewe (2002).

ternen und externen Wirkungen aufzuklären, verdeckt auftretende, nicht antizipierbare Nebenwirkungen und Nebenfolgen zu beschreiben, um so einen Beitrag dazu zu leisten, dass die eine oder andere Entwicklung eine Revision erfahren kann.

Jede Evaluation muss sich zunächst der Kriterien und Maßstäbe versichern, mit denen sie diese durchführen möchte. Entsprechend hat diese Evaluation darzulegen, vor welchem Hintergrund sie die Reorganisation der BA beschreiben und bewerten will. Dies muss im Falle der Evaluation des BA-Umbaus sehr gründlich erwogen werden, denn dieser lässt unterschiedliche Referenzpunkte der Evaluation möglich erscheinen. Als ein Ansatzpunkt ist zunächst das Hartz-Konzept zu sehen, wie es in dem Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ dargelegt wurde (August 2002). Im Anschluss an diesen Bericht wurden verschiedene Gesetze auf den Weg gebracht, die – insbesondere das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Auswirkungen auf die Funktion und die Organisation der BA haben. Eine weitere mögliche Evaluationsperspektive bilden die unter Einbezug von renommierten Unternehmensberatungen entwickelten Vorstandskonzepte der BA selbst. Der Auftrag, der dem Konsortium durch das BMWA erteilt wurde, konzentrierte sich entsprechend des Bundestagsbeschlusses auf die Evaluation anhand der gleichsam gesetzlich fixierten Maßstäbe. Es zeigte sich aber sehr schnell, dass der Begriff der „modernen Dienstleistung“ in diesen Grundlagen unscharf bleibt und sich hieraus nur schwer verbindliche Kriterien ableiten lassen, anhand derer es möglich wird, den organisatorischen Umbauprozess der BA zu evaluieren. Es erschien deshalb sinnvoll, einen Bezug zu den Diskursen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung herzustellen und sich der Frage anzunehmen, was einen „Modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt“ im Einzelnen auszeichnet.

Da die Kommissionsvorschläge und –konzepte ebenso wenig Evaluierungsmaßstab sein konnten wie die Konzepte des Vorstands der Organisation, deren Umbauprozess es zu analysieren galt, bildet das Rahmenkonzept „Moderner Dienstleister“ die Folie, vor deren Hintergrund die Veränderungen in der BA zu beleuchten sind. Dabei kann man sich nicht an den Konzepten zu einer Modernisierung der Dienstleistungsproduktion orientieren, wie sie im privatwirtschaftlichen Bereich entwickelt, erprobt und breitflächig bereits seit Jahren eingesetzt werden. Man hat vielmehr zu gewärtigen, dass ein Dienstleister am Arbeitsmarkt personale Dienstleistungen in einem öffentlich-rechtlichen Raum erbringt, in dem es darauf ankommt, das politisch sensible Geschäft des Marktausgleichs in einem schwierigen Feld zu bewerkstelligen. Die unter Marktbedingungen entwickelten Strategien einer privatwirtschaftlichen modernen Dienstleistungsproduktion, wie Standardisierung, Professionalisierung, Systematisierung und Kennzahlen gesteuertes, schlankes Management, können nicht ausschließlich die Reorganisation der BA anleiten. Neben der Aufgabe, die Beiträge der Versicherten möglichst effektiv und effizient einzusetzen, hat die BA auch die – gesetzlich verankerte – Aufgabe, sich dem einzelnen Arbeitslosen unter normierten, sozialpolitisch regulierten Zielsetzungen zuzuwenden und wenn immer möglich zu einer möglichst dauerhaften

Integration in den Arbeitsmarkt beizutragen. Es käme demnach darauf an, die BA nicht nur nach dem Bild eines modernen Dienstleisters zu entwickeln, sondern ernst zu nehmen, dass es um die Veränderung der BA in Richtung eines modernen Dienstleisters *am Arbeitsmarkt* geht.

Allerdings ist auch festzuhalten, dass die BA nur bedingt über Gestaltungsmacht verfügt. Teilweise bewegt sie sich innerhalb von Rahmenbedingungen, die sie nicht selbst beeinflussen kann (gesetzliche Vorgaben, politischer Wille), mitunter trägt sie selbst jedoch durchaus dazu bei, Inkonsistenzen und Widersprüche in der Zielsetzung zu produzieren oder vorhandene weiter zu verstärken. Vor allem aber ist sie gezwungen, sich in einer Phase grundsätzlich zu reformieren, in der die Bereitschaft, in Arbeitsmarktpolitik zu investieren, so gering ist wie nie und der politische Druck auf eine Senkung der Beiträge ebenfalls sehr groß ist.

Hier sollen exemplarisch nur einige widersprüchliche Entwicklungen herausgegriffen werden, die zeigen, wo derzeit Probleme entstehen und was zentrale Herausforderungen der zukünftigen organisatorischen Entwicklung der BA sein könnten. Es sind dies die Frage nach der Dezentralisierung von Verantwortung, die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer differenzierten Behandlung von Kunden sowie die Frage nach dem Umgang mit dem sozialpolitischen Auftrag der BA.

Die Hartz-Kommission hatte im Jahr 2002 noch ganz eindeutig eine Erweiterung der Gestaltungsspielräume der örtlichen Arbeitsämter empfohlen. Die gesamte BA sollte nicht mehr über Weisungen, sondern über Zielvereinbarungen gesteuert werden. Diese sollten sich an Ergebnissen orientieren, wobei die Zahl der Arbeitslosen die zentrale Kenngröße sein sollte. Unterstellt werden kann hier durchaus, dass der Hinweis auf Zielvereinbarungen den konsensualen Charakter des Vereinbarungsprozesses unterstreicht – dass also die Vereinbarung von beiden Seiten gleichsam im Gegenstromprinzip gemeinsam erarbeitet wird. In den neu zu schaffenden Job-Centern sollten „die Gestaltungsspielräume für eine integrierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor Ort“ erweitert werden. Ganz allgemein sollte Verantwortung und Steuerung dezentralisiert werden, an den Ort, wo die Leistungen erbracht werden. Ganz abgesehen davon, dass aufgrund der organisatorischen Trennung von SGB III- und SGB II-Bereich das Ziel eines ganzheitlichen Service für die Kunden[4] infrage gestellt ist, bleibt vor allem die Frage offen, inwieweit der organisatorische Umbau der BA tatsächlich Entscheidungsspielräume und Verantwortung in die Fläche gebracht hat.

Auch hatte die Hartz-Kommission die Vorstellung von getrennten Rechnungskreisläufen für die Versicherungs- und für die Ermessensleistungen der BA protegiert. Die einen sollten rein

[4] Der Kundenbegriff wird im vorliegenden Bericht nahezu ausschließlich ohne Bezug auf konkrete Personen genutzt. In diesem funktionalen Sinne und um die Lesefreundlichkeit des Textes zu verbessern, wenden wir für den Kundenbegriff die männliche Schreibweise an. Dennoch bleibt der Kundenbegriff selbst irreführend, weil die Kunden der BA in der Regel nur sehr eingeschränkt in der Lage sind, die Dienstleistung am Arbeitsmarkt bei alternativen Anbietern in Anspruch zu nehmen – auch wenn die Nutzung des Begriffs „Kunde“ durch die BA durchaus einen zivilisatorischen Fortschritt markiert.

aus den Beiträgen der Versicherten finanziert werden, die anderen gleichsam vom Auftraggeber, der Politik, die bestimmte Maßnahmenpakete für bestimmte Betroffenengruppen anbieten wollte. Die Vorstellung, man könnte auf diese Weise einen zuschussfreien Haushalt anstreben bzw. man könnte klare Verantwortlichkeiten festlegen für die Verwendung der Mittel der BA, hat sicher etwas Bestechendes. Sie ist aber in einer auf Kameralistik und Bundeshaushaltsordnung eingeschworenen Organisation nicht ohne Reibungsverluste umsetzbar. Dies scheint allen Beteiligten klar zu sein. Offen bleibt aber zunächst, wie die Organisation BA mit der Konstruktion von zwei Rechnungskreisen umgeht, ob diese gleichberechtigt neben einander stehen oder ob Tendenzen festzustellen sind, die auf eine – sich gleichsam hinter dem Rücken der Akteure durchsetzende – Entwicklung verweisen, in der die Logik des einen Kreislaufs gegenüber der Logik des anderen dominant wird und am Ende das Geschehen innerhalb der BA – und damit auch das Handeln gegenüber ihren Kunden – bestimmt.

Dieses Arbeitspaket der Evaluation zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission arbeitet mit einem organisationsanalytischen Ansatz, der sich vor allem auf qualitative Methoden stützt. Dazu wurden im Prozess der Bearbeitung, basierend auf den Erfahrungen aus den Untersuchungen zu vorgängigen Reorganisationsprozessen in der BA wesentliche Dokumente des Umbauprozesses analysiert, und in der ersten Projektphase rund 200 Expertengespräche innerhalb und außerhalb der BA geführt. Der Ansatz des Projekts war von Anbeginn, die notwendige Tiefe der Analyse durch eine analytisch angeleitete, qualitative Empirie der BA herzustellen. Dazu muss man gleichsam in die Breite und in die Höhe gehen, das heißt, eine Vielzahl von Gesprächen führen, in verschiedenen Regionen, auf verschiedenen Hierarchiestufen, in der Zentrale ebenso wie in verschiedenen Agenturen. Auf der Grundlage der auf diese Weise erreichten Eindringtiefe in die Realität der BA und ihres Reformprozesses wird es möglich, die Stabilität von Trends zu bewerten und zu „gehärteten“ Aussagen zu kommen. Umgekehrt wird es auch möglich, Ausreißer zu identifizieren, regionale Besonderheiten zu destillieren und so die Hauptlinien der Reorganisation sicher zu bestimmen. Der hier gewählte Ansatz erlaubt es, die Kontinuitäten und Brüche der derzeitigen Reformbemühungen und ihren Bezug zu denen der letzten 15 Jahre herauszuarbeiten. Der intertemporale Organisationsvergleich gibt Aufschluss über die neue Qualität der Reorganisation „nach Hartz“ und zeigt, bei aller Vorläufigkeit der Ergebnisse, wo die Chancen und wo die Risiken des BA-Umbaus liegen.

Der Aufbau dieses Berichts gliedert sich wie folgt: Nach einer Darstellung des methodischen Ansatzes (Kapitel 2) werden die Konturen des konzeptuellen Verständnisses von einem „modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt“ entwickelt (Kapitel 3). Daran schließt sich die Beschreibung der Gesamtarchitektur der Organisation im Vergleich zur früheren Organisation an. Dabei wird auch der Reformprozess selbst behandelt (Kapitel 4). Es folgen Analysen der neuen Organisationssteuerung und des Controllings (Kapitel 5). Sodann werden das Ge-

schäftssystem „Kundenzentrum der Zukunft“ (Kapitel 6) sowie die Rolle der Beschäftigten und der Personalpolitik (Kapitel 7) beschrieben und analysiert. Daran anschließend wenden wir uns der Analyse der IT mit Blick auf die internen Anwendungen und die externen Dienstleistungen zu (Kapitel 8). Im letzten Kapitel wird eine Bilanz gezogen, indem die Dimensionen des modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt noch einmal aufgenommen werden, um anhand der empirischen Befunde zu diskutieren, welche intendierten und nicht-intendierten, teilweise durchaus widersprüchlichen Wirkungen die Reorganisation der BA zeitigt (Kapitel 9).

Innerhalb der Organisation scheint bei aller Kritik an einzelnen Reformelementen und den Klagen über das hohe Reformtempo die grundsätzliche Bereitschaft unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern noch ungebrochen, auch diese Reform zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Für Führungskräfte wie für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist der Umbauprozess der BA mit hohen Belastungen und großen Unsicherheiten verbunden. Umso höher ist es zu bewerten, dass wir innerhalb der BA auf allen Ebenen für unser Anliegen auf offene Ohren stießen und sich die Gesprächspartner trotz vieler anderer Verpflichtungen die Zeit nahmen, uns Rede und Antwort zu stehen. Ihnen allen danken wir herzlich. Ebenso danken wir unseren Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in der Zentrale in Nürnberg, die uns mit allem versorgt haben, was wir an Materialien brauchten, und die uns viele aufschlussreiche Hinweise gegeben haben. Wir haben bei allen Agenturerhebungen, aber auch bei vielen Gesprächen in den Regionaldirektionen und der Zentrale Rückmeldungen über unsere Erkenntnisse und Einschätzungen geben können – und haben das gerne getan, weil es uns erlaubte, die Stabilität unserer Ergebnisse besser einschätzen zu können. Dabei wurde deutlich, dass es innerhalb der BA ein hohes Interesse an Selbstreflektion über den Erfolg der bisher erreichten Reformschritte und über die Möglichkeiten weiterer Verbesserungen gibt.

Dank gebührt zudem den Koordinatoren der Gesamtevaluation, den Mitarbeiterinnen des Teams Dr. Kaltenborn, namentlich Frau Petra Knerr und Frau Sylvia Kurth-Laatsch, für die Einführung in den Evaluationsverbund und für die Betreuung während der Laufzeit bis zu diesem ersten Bericht. Wir danken auch den verantwortlichen Betreuern im BMWA, vor allem Herrn Gerd Heyer und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Frau Friederike Hesse und Herrn Dr. Reinhard Penz, die uns im Umfeld der BA die notwendigen Türen geöffnet und uns mit wichtigen Hintergrundinformationen versorgt haben.

Die Reform der Arbeitsmarktpolitik und die Umorganisation der BA gehen weiter. Die Evaluation dieses Prozesses wird noch bis Juni 2006 fortgesetzt werden. Wir gehen davon aus, dass wir zu diesem Zeitpunkt stabilere Ergebnisse haben werden als dies derzeit möglich ist. Dennoch denken wir, zum organisatorischen Umbau der BA bereits jetzt schon belastbare Ergebnisse vorlegen zu können.

2. Zur methodischen Konzeption der Evaluation

Gegenstand der Evaluation ist der organisatorische Umbau der BA und damit ein empirisches Feld, das ein spezifisches Untersuchungsdesign erfordert, welches quantitative und qualitative Datenanalyse verknüpft. Im Folgenden sollen die wichtigsten Strukturmerkmale des Evaluationsgegenstandes kurz umrissen werden, um daran anschließend die Methoden der Evaluation, das Design der Erhebungen und den Stand knapp darzustellen.

2.1 Besonderheiten des Evaluationsgegenstands „Organisatorischer Umbau der BA“

2.1.1 Die unklare Zielbestimmung der BA-Reform

Bei Modernisierungskonzepten zum Umbau der BA haben wir es mit einer nur vage formulierten, faktisch aber multiplen und teils widersprüchlichen Funktions- und Zielbestimmung der Reform zu tun. Unbestritten ist zwar das Ziel aller Arbeitsmarktreformen, einen substanziellen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu liefern. Mit dem organisatorischen Umbau der Bundesagentur sollen die Rahmenbedingungen für eine effiziente Vermittlung und den Einsatz der neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente geschaffen werden. Für eine Umbaustrategie (und daran anzulegende Erfolgskriterien) fehlen allerdings präzise Zielkriterien. So können zum Beispiel das Ziel der raschen Senkung der Zahl an registrierten Arbeit Suchenden und die daraus abgeleiteten Maßnahmen in ein Spannungsverhältnis geraten zu dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit und die Humankapitalressourcen etwa von längerfristig Arbeitslosen durch langfristig wirksame Maßnahmen zu verbessern. Für die Evaluation ergibt sich damit die Situation, ein sich bewegenden Ziel zu beurteilen und hinreichend flexible, zugleich aber auch klare Bewertungsmaßstäbe zu gewinnen. Um diesen Anforderungen zu entsprechen wird als Referenzrahmen dieser Evaluation ein Konzept des modernen Dienstleisters (vgl. Kapitel 3) entwickelt, welches als heuristisches Modell für die Diskussion und Bewertung der Ergebnisse dient.

2.1.2 Die hohe Prozessdynamik und das Ineinandergreifen mehrerer BA-Reformen

Die Großorganisation der ehemaligen Bundesanstalt wird unter einem immensen Zeitdruck komplett restrukturiert. Dies gilt sowohl für den Organisationsaufbau als auch für die Steuerung und die Geschäftssysteme, welche die Leistungserstellung organisieren. Die untersuchten Modell- und Alt-Agenturen haben sowohl unterschiedliche Ausgangsbedingungen als auch schwer vergleichbare aktuelle Reformbedingungen, je nachdem in welchem Ausmaße sie von Vorläufer-Reformen betroffen waren.

Begleitet wird dieser Prozess durch eine äußerst sensibilisierte Öffentlichkeit und eine große politische Erwartungshaltung auf eine erfolgreiche Umsetzung des Umbauprozesses. Die betroffenen Akteure stehen unter dem Druck der neuen Handlungsanforderungen und der üblichen organisatorischen und technischen Anlaufschwierigkeiten bei vielschichtigen Veränderungsprozessen. Die Evaluation der Organisationsreform steht vor der Anforderung, alle Beteiligten an diesem Prozesses angemessen zu berücksichtigen und ihre Vorbehalte ernst zunehmen – auch die gegenüber der Evaluation. Es ist ein Anliegen der Untersuchung, die Realitätssicht der unterschiedlichen Akteure adäquat zu repräsentieren.

2.1.3 Das schmale empirische Feld bei der Evaluation des BA-Umbaus

Hat eine Evaluation den Auftrag, möglichst zeitnah Ergebnisse zum Prozess und zu den Erfahrungen mit dem organisatorischen Umbau zu liefern, kann meist erst auf ein relativ schmales empirisches Feld zurückgegriffen werden. Der hier vorgelegte Evaluationsbericht greift auf die Erfahrungen in vier der zehn Modell-Agenturen aus der ersten Umstellungswelle zurück (vgl. Stichproben-Struktur).

Aus diesen Besonderheiten des Evaluationsgegenstandes (uneindeutige Zielbestimmung, komplexe Reformdynamik und begrenzte empirische Basis) folgt nun, dass ein verzweigter Prozess mehrerer Organisationsentwicklungen mit einer variantenreichen Vielzahl an quantitativen und qualitativen, übergreifenden und regional spezifischen Ausgangsbedingungen zu analysieren ist. Dieser Heterogenität hat der Zuschnitt der Evaluation Rechnung zu tragen.

2.2 Der Forschungsansatz: Eine qualitative Analyse von Anspruch und Wirklichkeit des BA-Reformprozesses

2.2.1 Intertemporale Organisationsanalyse und Prozess-Evaluation der BA

Die Evaluation umfasst zunächst das Element einer Institutionen-Evaluation[5], welche den Verlauf und das Ergebnis der Veränderung der politisch-administrativen Strukturen thematisiert. Dieser Prozess und der Abgleich mit dem status quo ante wird im Rahmen einer intertemporalen Organisationsanalyse geleistet, welche die Organisationsstrukturen und Prozesse der vorangegangenen Organisationsmodelle (Spartenorganisation, „Arbeitsamt 2000“) mit dem neuen Modell vergleicht. Des Weiteren nimmt eine Prozess-Evaluation den Wandel der administrativen Prozesse und Handlungsvollzüge detailliert in den Blick. Diese Prozesse werden insbesondere in Bezug auf die Steuerung wie auch in Bezug auf die Tätigkeiten im Geschäftssystem „Kundenzentrum“ analysiert.

[5] Vgl. Wollmann (2004); Bussmann/Klöti/Knoepfel (1997).

2.2.2 Moderner Dienstleister als Referenzfolie

Die Beschreibung des im Vergleich zum Status quo ante Neuen liefert hingegen noch keinen qualitativen Maßstab, anhand dessen eine Einschätzung der Befunde vorgenommen werden könnte. Um eine „äußere Bewertungsgrundlage“ zu gewinnen, die diesen Zweck erfüllt, wird der Darstellung der empirischen Befunde vorangehend das Konzept eines „modernen Dienstleisters“ entwickelt (vgl. Kapitel 3).

Der Begriff „moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“ hat seit den Aktivitäten der Hartz-Kommission enorme Konjunktur erlangt. Das hier entwickelte Konzept wird im wissenschaftlichen Diskurs um die Modernisierung des öffentlichen Sektors verankert. Darin werden acht Dimensionen konstruiert, die normativ bestimmt und zugleich aus dem Kontext der oben zitierten Diskurse abgeleitet sind. In diesem Bezugrahmen sollen die empirischen Ergebnisse diskutiert werden.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass es zu den einzelnen Dimensionen unterschiedlich weit reichende Aussagen gibt und die Entwicklung des modernen Dienstleisters nicht an Indikatoren *gemessen* werden kann. Vielmehr wird entlang dieses Referenzkonzepts das Gesamtbild der Reformrealität reflektiert, das in den empirischen Erhebungen in Zentrale, Regionaldirektionen, Agenturen und Expert/innen-Gesprächen zu Tage getreten ist. Die „Systemgrenze“ der Evaluation mit diesem Zuschnitt liegt diesseits einer Bewertung der Output-Produktion, also der Leistung der BA, oder gar einer Messung des Outcomes, also ihrer Wirkungen.

2.2.3 Qualitative Sozialforschung über Anspruch und Wirklichkeit der BA-Reform

Die oben angedeutete „Beweglichkeit“ des Evaluandums legt es nahe, sich an einem methodischen Vorgehen zu orientieren, das offen ist für Veränderungen des Gegenstandsbereich, also zum Beispiel Varianzen bzw. Abweichungen vom geplanten Reformprozess-Verlauf. Häufig können sich wandelnde und widersprüchliche Interessenlagen und Strategiebildungen sowie verdeckte Stärken und Schwächen des Gegenstandes erst im Forschungs- und Evaluationsprozess zu Tage treten und deshalb nicht vorab definiert werden.[6] Das analytische und empirische Design ist deshalb auf den Prozess und auf die Bezugnahme auf die Erfahrungen der Akteure ausgelegt und verzichtet auf ein festgelegtes, starres Indikatorenmodell. Vielmehr gilt es, die relevanten Akteursgruppen mit ihren Situationsdeutungen, Wert- und Zielvorstellungen in die Evaluation einzubeziehen. So kann das Verhältnis von Anspruch und Wirklichkeit des BA-Reformprozesses ausgelotet werden und zwar inklusive seiner Widersprüche und Inkohärenzen, deren Kenntnis aber für den weiteren Umgestaltungsprozess der BA von großer Bedeutung ist.

[6] Flick (2002), Friebertshäuser/Prengel (1997), Lamnek (1995), Shadish (1995), Shaw (1999).

Das Potenzial dieses forschungsmethodologischen Ansatzes liegt somit in der detaillierten Entschlüsselung der Handlungsorientierungen und Handlungsbedingungen der Akteure im Zuge der BA-Reform. Sie sind nicht allein die Träger und die „Betroffenen“ der inneren Reform, sondern zugleich die Produzenten der Leistung und letztlich auch der Wirksamkeit der gesamten Arbeitsmarktreform. Das hier beschriebene Untersuchungsziel einer Gegenüberstellung von Anspruch und Wirklichkeit der Reform wird mit einem primär *qualitativ* angelegten Empiriedesign realisiert, das auf allen Organisations- und Hierarchie-Ebenen zum Einsatz kommt.

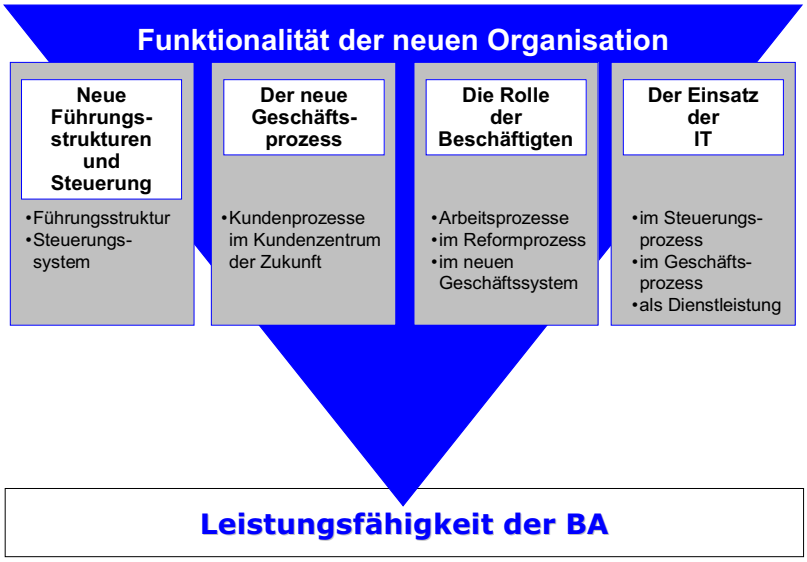
2.3 Forschungsdesign und Methoden

Die Evaluation der BA-Reform richtet sich auf die Funktionalität und Leistungsfähigkeit der neuen Organisationsform der BA. Die übergreifende *Untersuchungsfrage* ist somit: Wie gelingt es im Umbauprozess, die BA als effektiven und innovativen Dienstleister zu positionieren?

2.3.1 Operationalisierung der Analysefelder

Die Evaluation zum organisatorischen Umbau der BA wird auf vier zentrale Analysefelder konzentriert: 1. Neue Führungsstrukturen und Steuerungssystem, 2. der neue Geschäftsprozess im „Kundenzentrum der Zukunft“, 3. die Rolle der Beschäftigten im Umbauprozess sowie 4. die Informationstechnologien als intern und extern genutzte Infrastruktur der BA. Die empirischen Untersuchungen in diesen Analysefeldern richten sich auf die Funktionalität der neuen Organisation der BA. Sie analysieren damit die Voraussetzungen für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit dieser Organisation.

Abbildung 2.1: Analysefelder der Evaluation



Die Untersuchung des organisatorischen Umbaus der BA geht auch auf die Problematik des *Gender Mainstreaming (GM)* und der Gleichstellung ein. Dabei wurde Augenmerk gelegt auf: 1. Wie die Organisation den Anspruch, Gender Mainstreaming zu berücksichtigen, umsetzt; 2. wie sich die Gender Mainstreaming Problematik in der Beschäftigtenstruktur ausdrückt; 3. inwiefern der organisatorische Umbau für eine verbesserte Gleichstellung von Männern und Frauen genutzt werden konnte.

2.3.2 Erhebungsmethoden

Zu den angewandten Erhebungsinstrumenten gehört ein bewährtes Methodenset aus der qualitativen Organisations- und Sozialforschung: 1. das leitfadengestützte explorative Interview (mit BA-Beschäftigten sowie externen Expertinnen und Experten), 2. die Dokumentenanalyse, 3. die teilnehmende Beobachtung sowie 4. Gruppendiskussionen („Feedback-Runden“ mit Führungskräften und Personalvertreter/innen).

1. Explorative, leitfadengestützte Interviews: Zur Hypothesengenerierung und zur anschließenden Vertiefung der Ergebnisse wurden bis 30. Mai 2005 197 leitfadengestützte Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Zentrale, in zwei Regionaldirektionen und sechs Agenturen geführt. Außerdem wurden externe Expertinnen und Experten befragt (vor allem aus an der Reform beteiligten Beratungsunternehmen, Universitäten sowie der Politik). Die Themen des Interviewleitfadens orientierten sich entlang der Fragen zu den vier Analysefeldern und enthielten ausschließlich offene Fragen.[7]

2. Dokumentenanalyse: Die Dokumentenanalyse bezieht eine Vielzahl von Dokumentenarten, wie verschiedene Statistiken aus BA, IAB und weiteren Dokumentationszentren, Eigendarstellungen aus Präsentationen und Projektberichten, wissenschaftlichen Publikationen sowie teilweise Medienberichten ein.

3. Teilnehmende Beobachtung: Punktuell konnten zusätzliche Informationen und Eindrücke in den Warte- und Eingangszonen, Empfangsbereichen, Selbstinformationszentren sowie während Vermittlungsgesprächen per passiv teilnehmender Beobachtung erhoben werden, die ebenfalls in Kurzprotokollen festgehalten wurden.

4. Feedback-Runden in den Modell-Agenturen: Eine Präzisierung und Validierung erfolgte durch die Rückmeldung einer ersten Intensiv-Auswertung des erhobenen Materials noch vor Ort, die im Rahmen von „Feedback-Runden“ stattfanden. An diesen nahmen die Geschäftsführungen, weitere Führungskräfte sowie der Personalrat teil. Die Feedback-Runden hatten den Charakter von Gruppendiskussionen und dienten dem Abgleich der Situationsdeutungen in den verschiedenen Organisations- und Hierarchieebenen der Bundesagentur. Die Ergeb-

[7] Friebertshäuser/Prengel (1997) Schmidt (2004), Abels (1997), Meuser/Nagel (1997).

nisse dieser Feedback-Runden erlaubten, das Evaluandum komplementären Betrachtungen zu unterziehen.

Die Erhebungen wurden durch punktuelle Analysen von Prozesskennzahlen und Beschäftigtenstrukturdaten ergänzt.

2.3.3 Datenaufbereitung und Datensicherung

Die Aufbereitung und Sicherung des umfangreichen Erhebungsmaterials erfolgte bei den Interviews grundsätzlich durch Tonbandaufnahmen. Wörtlich transkribiert wurden die Interviews, die von zentraler Relevanz für die Beantwortung der Untersuchungsfrage nach Funktionalität und Leistungsfähigkeit der neuen Organisationsform waren. Dies trifft auf mehr als ein Drittel der Interviews zu. Alle übrigen Interviews wurden durch etwa zwei- bis vierseitige Kurzprotokolle dokumentiert.

2.3.4 Umfang und Struktur der Stichprobe

Aufgrund des knapp gesetzten Berichtstermins musste die Evaluation sich auf einen Ausschnitt des empirischen Feldes beschränken. Die Auswahl der vier im ersten Evaluationszeitraum untersuchten Modell-Agenturen erfolgte nach folgenden Kriterien: erstens befinden sich die untersuchten Agenturen in Regionen mit unterschiedlichen Arbeitsmarkttypen in Ost und West. Zweitens sind es KuZ-Agenturen in umgestellten Regionaldirektionen und drittens wurde die Stichprobenauswahl abgestimmt mit den anderen Evaluationsprojekten, so dass Doppelerhebungen und damit die Überbelastung einzelner Agenturen möglichst vermieden wurden.

	Arbeitsagentur		RD	Zentrale	Geschlecht	Gesamt
	Alt-Agentur	Modellagentur				
Führungskräfte	01	15	02	01	weiblich	19
	05	37	08	22	männlich	72
Fachkräfte	05	34	06	03	weiblich	48
	05	22	10	03	männlich	40
Experten intern	00	00	00	00	weiblich	00
	02	02	02	02	männlich	08
Experten extern	01	Weiblich				
	09	männlich				

Interviews gesamt: 197
Weiblich gesamt: 68
Männlich gesamt: 129

Bis zum Zeitpunkt der Berichtserstellung wurden insgesamt 197 Interviews mit 129 männlichen und 68 weiblichen Befragten geführt. In der Zentrale wurden insgesamt 31 Interviews geführt, in den Regionaldirektionen 28 sowie in den Agenturen 138, wovon 28 in Alt-Agenturen stattfanden und 110 in Modell-Agenturen. Von den Befragten waren 46,2 Prozent

Führungskräfte und 44,7 Prozent Fachkräfte, 4 Prozent interne und 5 Prozent externe Expertinnen bzw. Experten.

2.3.5 Auswertungsmethoden, Interpretation und Darstellung der Ergebnisse

Das gesamte Dokumenten-, Interview- und Beobachtungsmaterial wurde in Anlehnung an das *Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse*[8] ausgewertet. In den vier Analysefeldern wurde das Erhebungsmaterial je gegenstandsspezifisch einbezogen, womit dann auch deren Darstellungsweise in den einzelnen Kapiteln variiert. Die Untersuchungsergebnisse wurden erst zu den vier Analysefeldern verdichtet (vgl. Kapitel 5-8) und abschließend noch einmal mit dem Referenzkonzept des Modernen Dienstleisters in Zusammenhang gestellt (vgl. Kapitel 9). In der Ergebnisdarstellung wurde eine möglichst verdichtete Form gewählt und die Heranziehung von wörtlichen Interviewzitaten auf wenige, aussagekräftige Zuspitzungen und besonders illustrative Beispiele beschränkt.

2.4 Fokus der beiden Evaluationsphasen und Vorläufigkeit der Ergebnisse

In der ersten Phase konzentriert sich die Evaluation des organisatorischen Umbaus der BA vor allem auf deren Binnenverhältnisse, da die Außenbeziehungen der Agenturen bisher noch sehr instabil sind. Die Analyse dieser Außenbeziehungen soll daher im zweiten Berichtszeitraum stärker in den Blick genommen werden. Deshalb wird in der abschließenden Reflexion der Ergebnisse (Kapitel 9) die im Referenzkonzept entwickelte Dimension „Umgestaltung der Außenbeziehungen“ nicht als eigener Abschnitt herangezogen.

Als eine den Veränderungsprozess begleitende Analyse ist die Evaluation des organisatorischen Umbaus der BA eine formative Evaluation. Bezug nehmend auf den „Leitfaden für Evaluationen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik des BMWA“[9] lässt sich zum äußeren Rahmen dieser Evaluation festhalten, dass sich aufgrund der schmalen empirischen Basis die Wirkungsanalyse des BA-Umbaus auf einen außerordentlich frühen Zeitpunkt beläuft.

Gerade angesichts der Langfristigkeit der im Umbau angelegten Organisationsentwicklungs-Prozesse kann bisher nur ein vorläufiges Fazit zum Umbauprozess gezogen werden. Dies gilt insbesondere wegen der Brüche in der Reformhistorie, das heißt, dass die Vorläufer-Reformen vorzeitig abgebrochen werden mussten und derzeitige Reformaktivitäten aus verschiedenen parallel verlaufenden Reformelementen heraus entwickelt werden. Deshalb wird der weitere Prozess intensiv zu beobachten sein. Auf heute erkennbare Informations- bzw. Interpretationslücken wird jeweils in den vier Analysefeldern hingewiesen und – wo sinnvoll – prospektiv ein Ausblick auf den zweiten Evaluationsbericht gegeben.

[8] Vgl. Mayring (2002), Bernard/Ryan (1998).
[9] Vgl. BMWA (2004), S. 36 ff.

3. „Moderner Dienstleister“ – Referenzrahmen der Evaluation

„Modernisierung“ – Auftrag mit unscharfen Konturen

Die keineswegs banale Frage, die sich uns bei dem Versuch stellt, einen Referenzrahmen für die Evaluation der innerorganisatorischen Reform des Systems der deutschen Arbeitsverwaltung zu formulieren, ist die Frage nach der Bedeutung von *„modern“ in diesem Kontext*. Und über alle Marketingrethorik hinweg gilt es nach den konstitutiven Elementen dieser besonderen Art von Leistungs-„Produktion“ zu fragen, die als *Dienstleistung* bezeichnet wird. Wir können beim Versuch der begrifflichen Klärung weder auf die BA-eigenen Deutungen ihres Modernitäts- und Dienstleistungsverständnisses rekurrieren, um die Differenz zwischen Evaluation und ihrem Gegenstand aufrecht zu erhalten, noch können wir unbesehen das Dienstleistungskonzept von scheinbar ähnlichen Organisationen wie etwa Versicherungsunternehmen oder Banken, Versandunternehmen oder gar Personaldienstleistern heranziehen, um nicht von vornherein die verschiedenartigen Erbringungskontexte (hier öffentlich und gesetzlicher Auftrag, da privatwirtschaftlich) zu nivellieren.

Wird der Begriff „modern“ oftmals unreflektiert für alles Neue in Anspruch genommen, so müssen wir im Interesse der Evaluation daran festhalten, dass Maßstäbe formuliert werden, die an die umfassenden und weitgehenden Neuerungen der Organisationsreform der BA anzulegen sind. Ein zentraler Ausgangspunkt ist hierbei die Tatsache, dass die BA-Reform sich in die Reformen staatlicher Institutionen einreiht, womit ein Verweis auf die gesellschaftliche und wissenschaftliche Debatte zur Staatsmodernisierung gesetzt ist. Bezieht man sich auf diesen Reformdiskurs, so wird zwar der Veränderungsbedarf mit dem klassischen Hinweis auf das „regulatorische Trilemma“ von „Unwirksamkeit, Fehlsteuerung und Überforderung“[10] deutlich, über die Richtung einer hier ansetzenden Modernisierung herrscht jedoch keineswegs Einigkeit.[11] Liegt "Modernität" in einer Reduzierung der Staatsaufgaben und in der Stärkung des Steuerungsmechanismus „Markt“[12] und ist etwa die Übernahme ökonomischer Grundsätze und Instrumente per se schon Modernisierung? Liegt „Modernisierung“ vor, wenn durch institutionelle Reformen allein eine Effizienzsteigerung in den Leistungsprozessen bewirkt wird? Gilt eine Behörde dann schon als modern, wenn sie den Bürger zum „Kunden“ macht, ihre Leistungen in „Produkte“ umformuliert und deren Kosten transparent macht und kontrolliert? Weiterhin zeigt die Erfahrung, dass nicht alles, was als „modern“ in Erscheinung tritt, Fortschritt und Verbesserung gegenüber dem Alten sein muss. Und mehr noch: Manche Maßnahmen der „Modernisierung“ können zu Entwicklungen führen, die Er-

[10] Schmid (2002).
[11] Vgl. Kropp (2004).
[12] Vgl. Butterwegge/Kutscha/Berghahn (1999).

rungenschaften des „modernen Staates“, nämlich Demokratie, Wohlfahrt und Rechtsstaatlichkeit zu beeinträchtigen drohen.[13]

Der Auftrag der Regierung an die „Hartz-Kommission“, Vorschläge für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zu entwickeln, ist nicht allein aus dem bekannten Anlass der Kommissionseinsetzung zu begreifen. Er steht in der Tradition einer inzwischen nahezu zwei Jahrzehnte andauernden Reformdebatte zur Neugestaltung der Staatsaufgaben und der Modernisierung öffentlicher Verwaltung. Der Entwicklungslinie dieser vor allem von Verwaltungs- und Politikwissenschaft begleiteten Debatte liegen verschiedene Staats-Leitbilder zu Grunde[14], die ihren Ausgang bei der Kritik des „aktivistischen Interventionsstaates“[15] nehmen, mit Blick auf die öffentlichen Finanzprobleme und getragen von neo-liberalem Staatsverständnis den „schlanken Staat“[16] einfordern oder aus der Perspektive der Stärkung des zivilgesellschaftlichen Elements den „ermöglichenden“ oder „aktivierenden Staat“[17] proklamieren. Mit dem „Gewährleistungsstaat“ wird schließlich eine Neuordnung der Beziehungsmuster und Regelungsmechanismen zwischen Staat, Gesellschaft und Markt (Governance[18]) in den Mittelpunkt gestellt, mit der gleichwohl die Erbringung gemeinwohlverträglicher Dienstleistungen und die Wahrnehmung staatlicher Schutzpflichten gesichert bleiben soll.

Auch der in Deutschland wie in den OECD-Staaten weit verbreitete Ansatz des New Public Management (NPM) kann nicht den Anspruch einer Theorie der Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen erheben, sondern stellt eher eine eklektische Synthese dar[19], die sich auf theoretische Begründungen der Institutionenökonomie ebenso beruft (Verfügungsrechtetheorie, Principal-Agenten-Ansatz, Transaktionskostenansatz) wie sie auf managementorientierte Ansätze der Organisationssteuerung und betriebswirtschaftliche Elemente der Organisationsgestaltung zurückgreift. Die verwaltungswissenschaftlichen Aktivitäten nehmen vornehmlich eine Binnenperspektive ein, wobei sie ihr Interesse auf Instrumente der Effizienzsteigerung der Verwaltung richten und die Gestaltung der Außenperspektive auf den Aspekt der Vermarktlichung der Leistungsproduktion durch Wettbewerb oder Wettbewerbssurrogate und der Umformung des Verhältnisses von Verwaltung und Bürgern in eine Kundenbeziehung beschränken.

Auch die am Leitbild des „aktivierenden Staates“ ausgerichteten Reformvorstellungen blenden den Aspekt der Effizienzsteigerung in der Binnenmodernisierung nicht aus – die Situation der öffentlichen Haushalte lässt dies schlechterdings auch nicht mehr zu –, erweitern ihn

[13] Vgl. ebenda.
[14] Jann (2002).
[15] Schmid (2002), S. 2.
[16] Aus dieser Leitorientierung heraus erfolgten die Privatisierungen von Bahn, Post und Telekommunikation; vgl. König/Füchtner (2000).
[17] Mezger/West (2001).
[18] Vgl. Mayntz (2004).
[19] Wollmann (2002).

aber um weitere Komponenten, die auf eine Stärkung von Eigenverantwortung und eine Aktivierung zivilgesellschaftlicher Ressourcen setzen.

Aus dieser Grundperspektive heraus wird der mit NPM vollzogenen Vermarktlichung des Dienstleistungsverhältnisses, die den Empfänger der Leistung als Kunden begreift und konstitutiv von der Leistungserstellung abgrenzt, ein anderes Verständnis gegenüber gestellt: Er gilt selbst als Leistungserbringer und in dem Maße, wie er auf den beratenden und fördernden Beitrag des Dienstleisters angewiesen ist, tritt er in die Rolle eines Ko-Produzenten.

Die umfangreiche Literatur zur wissenschaftlichen Staatsmodernisierungsdebatte[20] wie auch die nicht minder umfangreichen Darlegungen zu „Philosophie", Praxis und Ergebnissen der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland der letzten 10 bis 15 Jahre[21] lassen erkennen: Ebenso wie über die Bestimmung dessen, was modern heißt, eine Eindeutigkeit nicht herstellbar ist, und Modernisierung nach wissenschaftlichem Bezugsrahmen sowie nach gesellschaftlichen und politischen Interessen unterschiedliche Akzentuierungen erfährt, ebenso wenig liegt ein schlüssig ausformuliertes Konzept „Moderner Dienstleistung" im öffentlichen Sektor vor. Wir haben es vielmehr mit verschiedenartigen und konkurrierenden *normativen* Konzepten zu tun.

Daher sollen ergänzend noch einige grundsätzliche Hinweise aufgenommen werden, die auf bereits frühe Versuche zurückgehen, eine sozialwissenschaftliche Theorie personenbezogener sozialer Dienstleistungen zu begründen.[22] So wird der Charakter von Dienstleistung als wesentlich durch das „uno-actu-Prinzip" bestimmt, das heißt das gleichzeitige Zusammenwirken von Produzenten und Konsumenten.[23] Im Ineinandergehen von Produktion und Konsumtion vollzieht sich personale Dienstleistung, was insbesondere dem Dienstleistungstypus von Beratung zugeschrieben werden muss. Dabei gilt jeder individuelle Dienstleistungsvorgang aus der Perspektive der institutionellen Seite, so man der Individualität des Falles gerecht werden will, in ganz spezifischem Verständnis als „Vermittlungsarbeit", nämlich als das Ausbalancieren der „Besonderheit des Falles" mit der „Generalität der Bezugsnorm".[24] Als weiterer Aspekt gilt in der sozialwissenschaftlichen Dienstleistungstheorie das Dienstleistungs*verhältnis*, das nicht unabhängig vom Erbringungskontext[25] betrachtet werden kann, in dem sich Produzent und Nutznießer der Dienstleistung begegnen. Dienstleistungsprozesse sind immer soziale Prozesse. Sie finden in einer dem Charakter der Dienstleistung angemessenen kommunikativen Interaktion statt. Hierbei kann grundsätzlich unterschieden werden, ob sie in den allgemeinen Erbringungskontext „Staat" oder „Markt" eingebunden sind. Aus der Perspektive eines marktbestimmten Kontextes ist es eher unerheblich, was der

[20] Vgl. hierzu im Überblick Kropp (2004).
[21] Vgl. Naschold/Bogumil (2000).
[22] Vgl. Badura/Gross (1976); Gross/Badura (1977).
[23] Vgl. Herder-Dorneich/Kötz (1972), S. 12 ff.
[24] Schaarschuch (1996).
[25] Gross (1993), S. 15.

Kunde braucht, sondern dass er etwas will.[26] Im staatlichen Kontext dagegen sind es staatlich-administrative Entscheidungen, die den grundsätzlichen Inhalt der Dienstleistung bestimmen.[27]

Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass gerade die vom Sozialstaat vorgehaltenen Leistungen wesentlich dazu bestimmt sind, Funktionsdefizite des Marktes zu kompensieren. Die Frage stellt sich daher, ob die sozialstaatlichen Elemente die gleiche Formstruktur annehmen können wie die des Marktes, wenn ihre Funktion eine systematisch andere ist.[28]

Besondere Betrachtung verdient die Art und Weise, wie in der institutionell geregelten Beziehung des Dienstleistungsverhältnisses der Empfänger der Leistung gesetzt und verstanden wird. Allgemein entspricht dem Erbringungskontext des Marktes der Begriff des „Kunden", dem des sozialstaatlichen Kontextes der Begriff des „Nutzers". Ist der Kunde mit einer Leistung unzufrieden, hat er die Option der Abwanderung (exit option) oder der Artikulation (voice option), um seinen Unwillen oder Willen zum Ausdruck zu bringen.[29] Bei Inanspruchnahme von staatlichen Dienstleistungen ist die exit option nicht oder nur eingeschränkt gegeben.

Im Zuge der Verwaltungsreformen wird zunehmend auch der Adressat von Verwaltungsleistungen als *Kunde* bezeichnet und von *Kundenorientierung* gesprochen.[30] Mit der Stärkung der Konsumentensouveränität wird deren Eigenverantwortung für die Konsumentscheidung betont. Verschiedentlich ist allerdings auf die Gefahr hingewiesen worden, dass eine ausschließlich auf Effizienzsteigerung gerichtete Binnenmodernisierung mit zügigeren Prozessabläufen und besserer Kundensteuerung ihre Kundenorientierung zwar als Kunden*service* etwa durch Verkürzung von Wartezeiten und kommunikativ geschultes Bedienungspersonal („saying no with a smile") versteht, nicht aber die Substanz der Dienstleistungsqualität verbessert.[31] Die Ambivalenz des Kundenbegriffs in der neuen Sprachwelt öffentlicher Leistungserbringer erweist sich in mehrfacher Weise. Die positive Konnotierung, wie sie aus dem alten Werbespruch „Der Kunde ist König" allgegenwärtig ist, korrespondiert nicht bruchlos mit den konstitutiven Elementen des Dienstleistungsverhältnisses im öffentlichen Erbringungskontext. Die dem Kunden zugerechnete exit option ist bei Verwaltungsleistungen nur eingeschränkt möglich. Darüber hinaus ist eine substanzielle und nachhaltige Kundenorientierung durchaus voraussetzungsvoll. So bedarf es etwa nicht nur einer verbesserten und effizienteren Infrastruktur, sondern einer grundständig neuen Verwaltungskultur, die auf der Basis neuer Formen der Arbeitsorganisation und einer hohen Qualität der Ausgestaltung der Produzentenrolle der Mitarbeiter (Qualifikation, Handlungs- und Entscheidungsspielräume,

[26] Ebenda.
[27] Vgl. Berger/Offe (1980), S. 56.
[28] Vgl. Schaarschuch, (1996).
[29] Vgl. Hirschmann (1970); Kißler (1997).
[30] In Übernahme des Kundenbegriffs der Betriebswirtschaftslehre, wo in den 90er Jahren die Kundenorientierung zu einem zentralen Wettbewerbsfaktor avancierte (vgl. Meyer/Dornach 1994).
[31] Vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler (2001).

Beteiligung) Kundenorientierung im eigentlichen Sinne erst ermöglicht.[32] Der Respekt gegenüber dem Empfänger der Dienstleistung setzt im Innenverhältnis der Organisation den Respekt gegenüber dem Produzenten der Dienstleistung voraus, was in der Art der arbeitsorganisatorischen Auslegung des Leistungsprozesses ebenso wie in der Gestaltung der Führungsbeziehung seinen Ausdruck findet. Schließlich gilt es zu bedenken, dass die Kundenbeziehung nicht einseitig erklärt werden kann. Sie setzt bei dem so titulierten Empfänger und Nutzer der Dienstleistung ein entsprechendes Selbstverständnis voraus. Viele Bürger begreifen sich jedoch nicht als Kunden von Verwaltung. Die Selbstbefähigung in der Kundenrolle gegenüber der Verwaltung erfordert eine entsprechende Artikulations- und Handlungsfähigkeit[33], die in dem Maße, wie sie nicht vorhanden ist, einer stützenden und fördernden Haltung der Gegenseite bedarf.[34]

Ohne die Verschiedenartigkeit der Situierungen von Erbringer und Nutzer der Dienstleistung aufheben zu wollen, wird der Wert der *personalen* Dienstleistung letztlich davon abhängen, wie sehr der Empfänger selbst als Mitwirkender anerkannt wird. Im Verständnis des Ko-Produzenten[35] ist mehr angelegt als ein gegebenenfalls erzwungenes Nach- und Mitvollziehen dessen, was die Dienstleistungsorganisation für geeignet, notwendig und richtig erachtet. Dies gründet auf einem Verständnis von Beratung als personale Dienstleistung, die auf die Möglichkeit der aktiven Aneignung des von professioneller Seite Angebotenen angelegt ist. Die Anerkennung des Ko-Produzentenstatus bleibt wiederum nicht ohne Rückwirkung auf den Charakter der Kommunikation und Interaktionsform, in der die Dienstleistung erbracht wird. An dieser Stelle werden die Grenzen eines substanziellen Dienstleistungsverhältnisses schnell erkennbar, wenn die konstitutiven Elemente (etwa in den gesetzlichen Vorgaben) eine offene, nicht-direktiv angelegte Interaktion zwischen Angebots- und Bedarfsseite nicht nur nicht stützen, sondern diese sogar tendenziell ausschließen.[36]

Die BA als Dienstleister

Das Verständnis, „Dienstleister“ zu sein und nicht (mehr) nur eine rechtsanwendende Behörde, ist der Bundesagentur für Arbeit selbst noch nicht allzu lange eigen. Prominent wurde dieser Anspruch zum ersten Mal mit dem Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ und dem damit einhergehenden Ansatz des „Neuen Steuerungsmodell“ Ende der 90er Jahre formuliert. In diesem Zusammenhang wird der „Leistungsempfänger“ und „Bewerber“ zum „Kunden“. Der damalige Ansatz stellte im wesentlichen ab auf besseren Kundenservice (tenden-

[32] Vgl. ebenda.
[33] Ebenda.
[34] Dass wir in den folgenden Kapiteln, in denen wir unsere empirischen Befunde darlegen, dennoch den inzwischen durchgängig in der BA verwendeten Kundenbegriff übernehmen, ist eher pragmatischen Gründen geschuldet, um nicht ständig zwischen Sprache der BA und eigener Begrifflichkeit wechseln zu müssen.
[35] Vgl. Gärtner/Riessmann (1984), S. 219.
[36] In diesem Sinne plädiert etwa Schmid in der Konsequenz seines Verständnisses von „aktivierendem Staat“ für die Öffnung von Wahl- und Handlungsoptionen im Feld der arbeitsmarktpolitischen Leistungen (Schmid 2002, S. 5).

ziell in Richtung one stop agency[37]), integrierte statt zergliederte Arbeitsorganisation, ergebnisorientierte statt inputorientierte Steuerung, Stärkung der Eigenverantwortung statt regelgesteuerter Ausführungsverantwortung, teamförmig organisierte Arbeitsprozesse statt Einzelarbeit - er stellte damit in klassischer Weise einen in seiner Reichweite und Akzeptanz begrenzten Versuch der Binnenmodernisierung dar.

Der Vorstand der BA hatte mit Übernahme des Reformauftrages im Jahre 2002 davon Abstand genommen, die Empfehlung der Hartz-Kommission aufzugreifen und die gebotene Reform auf dem bereits erreichten Stand des „Arbeitsamt 2000" aufzusetzen.[38] Er folgte damit den Empfehlungen der Reformberater, die einen effektiven Wandel im nach ihrer Einschätzung sehr veränderungsresistenten Umfeld der BA nur durch einen strategisch herbeigeführten Kontinuitätenbruch in zentralen Bereichen gewährleistet sahen.

In dieser Situation der Gesamtinfragestellung dessen, was bisher BA und Arbeitsamt darstellte, und vor dem Hintergrund der unentschiedenen und letztlich nur normativ zu beantwortenden Frage, was Modernisierung einer Institution des öffentlichen Sektors bedeute, kommt demjenigen Definitionsmacht zu, der Eindeutigkeit anbieten kann.

Die Reformperspektive der BA ist daher wesentlich geprägt durch die Grundorientierungen, denen die Reformberater aus dem Feld der Unternehmensberatung folgen. Die Dekonstruktion ihres Organisationskonzeptes verweist auf einen eindeutig an ökonomischer Rationalität ausgerichteten Referenzrahmen. Das Repertoire an Deutungen zur Reformulierung von Auftrag und Leistungsprozess, von Organisationssteuerung und Leistungen der Organisation, von Produktion und Konsumtion folgt dem Paradigma eines im Markt agierenden Unternehmens. Explizit und nach unserer Kenntnis auch implizit sind Fragestellungen und Elemente der breiten Reformdebatte der Staats- und Verwaltungsmodernisierung nicht aufgenommen worden. Daraus ergibt sich zwangsläufig ein Spannungsverhältnis zu dem Referenzrahmen, den wir im Rahmen dieser Evaluation anlegen.

Leitideen der Modernisierungsdebatte für einen Referenzrahmen

Wir leiten unseren Modernisierungsbegriff aus dem Kontext der Staatsreformdebatte ab und setzen in Übernahme der Definition von Bogumil (2001) Modernisierung allgemein als „zielorientierten Innovationsprozess (…), der den Übergang von hierarchisch-zentralistischen zu komplexeren Steuerungsformen von Staat und Gesellschaft kennzeichnet", wobei das in

[37] Unter one stop agency wird verstanden, dass der Kunde die nachgefragte Dienstleistung „aus einer Hand" erhält, was für die Organisationsgestaltung bedeutet, dass sie nicht nach internen funktions- und fachbezogenen Kriterien sondern im Hinblick auf die auftretenden Kundenbedarfe und Anliegensarten erfolgt. In dem Maße, wie hierbei verschiedenartige Teilleistungen zu erbringen sind, wird ein integrierter Aufgabenzuschnitt angestrebt.

[38] So argumentierte zum Beispiel das Kommissionsmitglied Günther Schmid: „Die Aufbau- und Ablauforganisation zur effektiven und effizienten Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik auf der operativen Ebene der (derzeitigen) Arbeitsämter sollte nicht zentral bis ins Einzelne reguliert werden. Das Organisationskonzept des AA 2000 hat sich in seinen Grundzügen bewährt: Mitarbeiterbeteiligung, Teamarbeit, Selbststeuerung. In seiner Umsetzung (Transferkonzept und Meilensteine) war es jedoch zu starr und viel zu stark zentral reguliert" (Schmid/Gangl 2002, S.4).

Frage stehende „Handlungssystem durch funktionale Ausdifferenzierung seiner Binnenstrukturen seine Handlungsfähigkeit gegenüber einer komplexer gewordenen Umwelt sichert".[39] Wir suchen damit die beiden Grundperspektiven der Modernisierungsdebatte aufzunehmen: Die Binnenmodernisierung ebenso wie die Neugestaltung der Außenbeziehungen.

Diese allgemeine Bestimmung gilt es nun inhaltlich weiter zu füllen, wobei wir uns auf die normativen Setzungen der NPM- und Public Governance-Debatte beziehen und mit Elementen der sozialwissenschaftlichen Dienstleistungstheorie anreichern.

Die Leitideen für „Moderne Dienstleistungen" im öffentlichen Sektor nehmen ihren Ausgang an der Grundfrage der Ausdifferenzierung und erneuten Verzahnung von Gewährleistungs- und Produktionsverantwortung, thematisieren die Anforderungen an wirksame und wirtschaftliche Leistungserbringung und stellen vor allem das besondere Dienstleistungsverhältnis und seinen organisationskulturellen Kontext in den Mittelpunkt. In Anlehnung an Arbeiten des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung[40] sind hierbei insbesondere folgende normativen Entwicklungslinien bzw. -ziele heranzuziehen:

- Die konsequente Trennung der Auftragnehmerfunktion als Produktionsverantwortung von der Auftraggeberfunktion als Gewährleistungsverantwortung;
- die Redefinition des Auftrags, wie er sich aus der staatlichen Gewährleistungsfunktion und den gesetzlichen Bestimmungen ebenso wie aus der politisch/gesellschaftlichen Zuschreibung ergibt in die binnenorganisatorische Perspektive der Kundenbedarfe, Dienstleistungen und Leistungserstellung;
- die Koppelung von Gewährleistungs- und Produktionsverantwortung über Verträge und Steuerungsinstrumente;
- die ergebnis- und zielorientierte Steuerung der Leistungserstellung unter den Anforderungen eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes;
- die Verlagerung der „Produktionsverantwortung" in dezentrale und damit kundennahe überschaubare und transparente Einheiten;
- die Stärkung des Steuerungsprinzips „Wettbewerb" gegenüber dem bürokratischen Steuerungsprinzip „Hierarchie";
- die Transformation der Rolle der Leistungsadressaten in Kunden, verbunden mit einer Stärkung der Kundensouveränität durch Informations- und Beschwerderechte und der Eigenverantwortung durch Wahloptionen; hierbei die Anerkennung eines Ko-Produzenten-Status in der Ausgestaltung des Dienstleistungsverhältnisses;
- die Verantwortungsteilung und Gestaltung horizontaler Kooperationen für problemadäquate Lösungen zwischen dem öffentlichen Dienstleister und privaten Anbietern bzw. sonstigen Institutionen auf der Grundlage von Vertrauen, wechselseitiger Verpflichtung und eines Verhandlungssystems;
- die Neubestimmung der Rolle der Mitarbeiter/-innen unter Anerkennung ihres Produzentenstatus und die Erweiterung ihrer Verfügungsrechte (Handlungs- und Ermessensspielraum) zur bedarfsgerechten Gestaltung des Dienstleistungsverhältnisses.

[39] Bogumil (2001), S. 19.
[40] In Anlehnung an Oppen/Sack (2005), S. 13-29; Naschold/Bogumil (2000); Oppen/Wegener (1997).

Operationalisierung des Konzeptes „Moderner Dienstleister“ für die Evaluation

In Weiterführung des an früherer Stelle[41] unternommenen Versuchs einer Operationalisierung des Konstruktes „Moderner Dienstleister“ werden ausgehend von den oben dargelegten Leitlinien acht Dimensionen definiert, die den sachlichen und normativen Referenzrahmen für die Evaluation bilden.

Wir lassen uns leiten von einer systematischen Betrachtung der Konsequenzen, die sich aus der Ausdifferenzierung der Leistungsproduktion aus dem direkten staatlichen Steuerungszugriff bei Aufrechterhalten der staatlichen Gewährleistungsfunktion ergeben und verfolgen die Umsetzung des staatlichen Auftrages über die einzelnen Transaktionsschritte und deren organisatorischen und organisationskulturellen Kontext bis zur Realisierung der Dienstleistung beim Nutzer und Kunden.

Die Dimensionen beziehen sich im einzelnen darauf, wie der gesetzliche Auftrag und politische Wille in Strategie und Geschäftspolitik der Organisation transformiert und in ihrer Logik und Sprache reformuliert wird (Dimension I); wie die verselbständigte Produktionsverantwortung mit der (sozial-)staatlichen Gewährleistungsfunktion rückgekoppelt ist (Dimension II); wie die Organisation den konkreten Handlungsauftrag und die damit einhergehende Ergebnisverantwortung an den Ort der Leistungsproduktion verlagert (Dimension III); wie Leistungsprofile zwischen Auftrag und Kundenbedarf definiert werden (Dimension IV); wie die Prozesse der Leistungsproduktion gestaltet werden (Dimension V); wie das Dienstleistungsverhältnis zwischen Produzent und Nutzer konstitutiv angelegt und in seiner konkreten Ausgestaltung praktisch vollzogen wird (Dimension VI); wie Organisationskultur und Dienstleistungsprozess aufeinander bezogen sind (Dimension VII) und schließlich wie die Außenbeziehungen im Leistungsaustausch und in der Kooperation mit externen Partnern neu gestaltet werden (Dimension VIII).

Die einzelnen Dimensionen werden hinterlegt mit den normativen Bestimmungen, die aus dem oben zitierten politisch-wissenschaftlichen Diskurs abgeleitet werden.

[41] Bieber/Hielscher/Ochs/Schwarz/Vaut (2004).

Dimension I **Reformulierung des Auftrags in Strategie und Ziele der Organisation**

> Wie übersetzt die Organisation gesetzliche Vorgaben und den politischen Willen des Auftraggebers in die Grundlinien ihrer Leistungspolitik?

> Wie geht die Organisation mit multiplen und konkurrierenden Funktionszuschreibungen und Zielbestimmungen um?

> Wie gestaltet die Organisation die Entwicklungsperspektiven ihres Dienstleistungsauftrages?

Dimension II **Neugestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber und Dienstleister**

> Wie ist der institutionelle Rahmen für die Wahrnehmung der Produktionsverantwortung angelegt?

> Wie wird die Rückbindung an den Auftraggeber institutionell gesichert?

> Welche Instrumente werden hierzu genutzt?

Dimension III **Verlagerung der Verantwortung an den Ort der Leistungsproduktion**

> Wie steuert die Organisation die Umsetzung ihrer geschäftspolitischen Ziele?

> Inwieweit wird die operative Verantwortung für den Leistungsprozess gestärkt?

> Inwieweit nutzt die Organisation kompetitive und komparative Elemente zur Leistungsentwicklung?

Dimension IV **Operationalisierung des Auftrags auf der Ebene der Leistungsproduktion**

> Wie definiert die Organisation ihre Kernleistung?

> Welche Wirkungsannahmen legt sie ihrer Leistungsproduktion zu Grunde?

> Inwieweit fließen die Kundenbedarfe in die Ausrichtung der Leistungsprofile ein?

> Wie gestaltet sie ihre Leistungsprofile?

Dimension V **Organisatorische Restrukturierung des Dienstleistungsprozesses**

> Wie werden Strukturen und Prozesse angelegt, um die angestrebten Leistungsprofile zu realisieren?

> Wie wird die Anforderung einer effizienten Prozessgestaltung umgesetzt?

> Wie kontrolliert und steuert die Organisation den Leistungsprozess?

> Wie drückt sich der Aspekt der „Kundenorientierung“ in der Organisations- und Prozessgestaltung aus?

> Wie sichert die Organisation die Qualität ihrer Leistungsproduktion und ihrer Leistungen?

Dimension VI **Neubestimmung des Dienstleistungsverhältnisses**

> Wie konstruiert die Organisation den Kunden, seinen Bedarf und seine Rolle?

> Wie definiert die Organisation die Beziehung zwischen Ersteller und Adressat der Leistung?

> Wie wird das Verhältnis von Individualbedarfen und den Leistungsprofilen der Organisation ausbalanciert?

> Wie setzt die Organisation den Anspruch von „Aktivierung“ und Eigenverantwortung um?

Dimension VII **Entwicklung der Organisationskultur**

> Inwieweit greift die Organisation auf bewährte Stärken und Kompetenzen zurück?

> Welchen Stellenwert weist die Organisation ihrer Organisationskultur als Gestaltungselement ihrer Entwicklung zu?

> Wie denkt die Organisation über sich selbst nach? Wo haben reflexive Prozesse ihren Platz?

> Inwieweit sind Arbeitsorganisation und Führungsbeziehung darauf angelegt, die Beschäftigten zur Wahrnehmung ihrer Produzentenrolle zu befähigen?

Dimension VIII **Umgestaltung der Außenbeziehungen**

> Wie erschließt und nutzt die Organisation die Ressourcen ihres Umfeldes?

> Wie gestaltet die Organisation Leistungsaustausch und Kooperation mit externen Dienstleistern?

> Wie verschafft sie sich Informationen über Wirkungen und Nutzen ihrer Leistungen?

> Wie rezipiert und verarbeitet sie den öffentlichen Diskurs?

Damit ist das Konzept des „Modernen Dienstleisters“ als heuristisches Konstrukt angelegt. Ausgehend von den empirischen Befunden in den vier Analysefeldern (Steuerung, Geschäftssystem, Beschäftigte, IT) diskutieren wir im abschließenden Kapitel 9, in welchen Punkten und in welcher Richtung für die hier zu Grunde gelegten Dimensionen eine empirische Evidenz zu finden ist. Aus diesem Verhältnis von Referenzrahmen und empirischen Resultaten sollen Schlussfolgerungen gezogen werden, aus denen sich Hinweise auf die Weiterführung des Reformprozesses der BA gewinnen lassen.

4. Die Organisation der BA und ihr Veränderungsprozess

Nach Art. 87 Abs. 2 des Grundgesetzes wird die Bundesagentur für Arbeit als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts geführt, weil sich ihr Zuständigkeitsbereich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. § 367 SGB III bestimmt die Bundesagentur für Arbeit als rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts *mit Selbstverwaltung*.[42]

Während der formale Rechtsstatus unverändert blieb, hat der auf Binnenmodernisierung angelegte Reformansatz die BA-Welt grundlegend verändert. Dabei bestimmen drei bewusst und strategisch angelegte Diskontinuitäten („Traditionsbrüche") den Reformprozess. Sie betreffen:

- die grundlegende Erneuerung der Zentralstrukturen der BA;
- das neue Steuerungs- und Führungssystem;
- das Kundenzentrum als neues operatives Geschäftssystem.

In diesem Kapitel soll dargestellt werden, gegen welche „alten" Strukturen, Prozesse und Arbeitspraxis diese Brüche gesetzt werden und in welcher Weise die BA den Veränderungsprozess angelegt hat. Zugleich wird die neue Gesamtarchitektur der BA dargestellt. Hiermit soll auch der an das Vorhaben angelegte Anspruch einer intertemporalen Organisationsanalyse mit einer ersten deskriptiven Erfassung und vorläufigen Bewertung der früheren Organisationsformen und Organisationszustände eingelöst werden. Auf dieser Grundlage werden dann im Wesentlichen in den nachfolgenden empirischen Kapiteln die Bezüge zwischen Neu und Alt hergestellt und die vorfindbaren Veränderungen im jeweiligen sachlichen Zusammenhang unter den Fragestellungen der Evaluation interpretiert und bewertet. Des Weiteren gehen wir auf Konzeption und Stand des Veränderungsprozesses (Change-Prozess) selbst, den Stand Reformumsetzung und auf das Veränderungsmanagement ein und zeigen Vergleiche zum früheren Reformprozess der BA. Unter Gender-Aspekten wird abschließend der Frage nachgegangen, wie die Organisation die Anforderungen der Gleichstellungspolitik umsetzt.

[42] Auf Veränderungen der Rolle und Arbeitsweise der Selbstverwaltung in Folge der Reform gehen wir in der zweiten Evaluationsphase näher ein.

4.1 Ausgangssituation der Reform: Überlagerung von Entwicklungslinien

Die Ausgangssituation dieser Reform, die wir auf das Frühjahr 2002 datieren, ist bestimmt durch eine Überlagerung mehrerer Entwicklungen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die damalige Bundesanstalt für Arbeit den größeren Teil ihrer bis dahin weit reichendsten Organisationsreform, die unter der programmatischen Bezeichnung „Arbeitsamt 2000“ lief, bereits vollzogen, indem 141 ihrer 183 Arbeitsämter umgestellt waren. Ansätze einer zielorientierten Steuerung hatte die BA bereits im Jahre 2000 eingeführt, aber die praktische Umsetzung in wesentlichen Elementen an die Umstellung der Arbeitsämter auf „Arbeitsamt 2000“ angebunden. Die Planungen zu einer Umstrukturierung der Mittelinstanz und der Zentrale („Landesarbeitsamt 2000“, „Hauptstelle 2000“) wie auch der inneren Verwaltung waren fortgeschritten oder zum Teil schon abgeschlossen bzw. schon in der Realisierungsphase.

Die noch nicht neue und nicht mehr ganz alte BA hatte im März des Jahres 2002 als erste Reaktion der Regierung auf den „Vermittlungsskandal“ neben der Einsetzung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“) eine neue Führungsspitze erhalten. Ausgetauscht wurde nicht nur die Leitung der BA, sondern es wurde auch die bisherige Präsidialstruktur nach dem Vorbild einer Unternehmensführung in einen dreiköpfigen Vorstand umgewandelt.[43] Unterhalb dieser neu strukturierten und besetzten zentralen Leitungsebene blieben die Zentralstrukturen, die Steuerung der Organisation und die Arbeitsweise in den Arbeitsämtern zunächst weitgehend unangetastet bei einem Nebeneinander von „Alt-Ämtern“ und „Arbeitsämtern 2000“. Parallel zur Kommissionsarbeit begann der Vorstand mit seinen ersten Überlegungen zur Umstrukturierung der BA und ihrer Arbeitsämter, so dass nahezu zeitgleich mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission[44] auch eine erste Geschäftskonzeption des Vorstandes vorgelegt wurde.[45]

4.2 Von der Fachaufsicht zur Steuerung

Mit Ausnahme derjenigen Arbeitsämter, in denen seit 1997 bzw. 1999 Modellerprobungen zum „Arbeitsamt 2000“ durchgeführt wurden, war die Bundesanstalt für Arbeit noch bis zum Sommer des Jahres 2000 durchgängig nach dem Prinzip einer Spartenorganisation für die drei Fachgebiete Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Berufsberatung, Leistung sowie für die innere Verwaltung als vierter Sparte aufgebaut. Diese Gliederungsstruktur fand sich spiegelbildlich auf jeder der drei Organisationsebenen (Hauptstelle der BA[46], 11 Landesar-

[43] Zwei-Stufenplan der Bundesregierung und Einsetzung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 22. Februar 2002.
[44] Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002).
[45] BA (2002): Geschäftskonzeption des Vorstandes. Geschäftsservice Beschäftigungsberatung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, August 2002.
[46] Heutige Zentrale.

beitsämter[47], 184 Arbeitsämter mit ihren 647 Nebenstellen[48]) wieder. Die Linien waren auf den beiden Zentralebenen organisatorisch aufgestellt in Referaten, die für spezifische Rechts- und Fachgebiete zuständig waren. Auf diese Weise hatten nicht nur die Arbeitsämter in ihrem Landesarbeitsamt und die Landesarbeitsämter in der Hauptstelle eine fachliche und fachaufsichtliche Gegenstelle. Auch für das zuständige Arbeitsministerium fanden sich aus den dortigen Fachreferaten direkte Fachzuständige als Ansprechpartner in der Hauptstelle der BA.

Durch die Spartenorganisation mit ihrem Einliniensystem sah die Behörde die in ihrem damaligen Verständnis vorrangige Durchsetzung und bundeseinheitliche Anwendung von Rechtsvorschriften und operativen Vorgaben wie auch die Sicherung eines hohen Maßes an Fachlichkeit gewährleistet. Das Medium der Steuerung in den Fachsparten waren Erlasse der Fachreferate der Hauptstelle und Verfügungen der Landesarbeitsämter. Durch schriftliche Berichte und in Dienstbesprechungen der Fachabteilungslinie wurde über die Umsetzung der Weisungen informiert. Ein Controllingsystem existierte bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

Was in den Arbeitsämtern tatsächlich geschah, entzog sich weitgehend dem Einblick der vorgesetzten Stelle. Die Erfassung von zahlenmäßigen Ergebnissen und Leistungen erfolgte im Rahmen der Arbeitsmarktstatistik, die zu anderen Zwecken geschaffen war als zur Abbildung der Ergebnisse von Geschäftsprozessen. Zahlen konnten auf Grund der überwiegend durch manuelle Eingabe erfolgenden Datengenerierung und angesichts der oftmals fehlenden Eindeutigkeit eines zu erfassenden Vorgangs den jeweiligen geschäftspolitischen Erwartungen angepasst werden.

Es ist allerdings auch nicht zu verkennen, dass die „Black Box“ Arbeitsamt Entlastungsstrategien gegen den programmgetriebenen Aktivismus und die maßnahmenorientierten Steuerungsvorgaben aus den unterschiedlichen Fachgebieten der Zentralebenen ermöglichte. Die Beschreibungen der alten Praxis durch die Befragten machen deutlich, dass die aus dem jeweiligen fachlichen Blickwinkel erlassenen Vorgaben, die meist eine zusätzliche Bindung der stets prekären Personalkapazitäten zur Folge hatten, letztlich eine amtsinterne Regulation nach Prioritäten und Nachrangigkeiten erforderlich machten. Insofern bot die tendenzielle Uneinsehbarkeit des Geschehens in den Arbeitsämtern grundsätzlich die Chance, die Vorstellungen der Zentralebenen mit den verfügbaren Kapazitäten und den Anforderungen des Tagesgeschäfts in Übereinklang bringen zu können.

Auf diese Weise führten die eher punktuell und weniger auf prozessuale Zusammenhänge gerichteten Weisungen, die mehr formalistische Abstimmung zwischen den einzelnen Fachreferaten (über das Mitzeichnungsverfahren), der Mangel an geeigneten Instrumenten zum

[47] Heutige Regionaldirektionen.
[48] Zahlenangaben für das Jahr 1995.

Überprüfen und Nachhalten der Steuerungsinterventionen aber auch eine in der Behördentradition typischerweise nicht vorhandene „Fehlerkultur“ dazu, dass die BA zwar mit hoher Intensität und Taktung aus den Zentralebenen Anforderungen festlegte und Vorgaben machte, was ihr den Vorwurf eines höchst ausgeprägten Zentralismus eintrug. Demgegenüber konnten sich die Arbeitsämter jedoch einen weit reichenden Freiraum bewahren, was in der Realität zu einer recht großen Vielfalt innerhalb der einheitlichen Formalstruktur führte.[49]

Im zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit der Erprobung und Einführung des „Arbeitsamt 2000“ zeigte sich die Notwendigkeit, einen anderen Modus der Organisationssteuerung zu finden und einzuführen. Als beispielhaft galt damals Ende der 90er Jahre die Steuerungspraxis der österreichischen und der niederländischen Arbeitsverwaltung, die bereits Elemente der Zielsteuerung und des Controlling eingeführt hatten. Mit der Einrichtung eines Controllingreferates in der Hauptstelle der BA im Jahre 1998 begannen Vorarbeiten zur Entwicklung eines eigenen neuen Steuerungssystems.[50] Dabei konnte die BA auf Ergebnisse eines bereits seit 1994 laufenden Kooperationsprojektes mit der Bertelsmann Stiftung[51] zurückgreifen, das bis zu diesem Zeitpunkt schon einzelne Führungselemente entwickelt und erprobt hatte, die für ein neues Steuerungskonzept nutzbar gemacht werden konnten.[52] Als Ziel galt, eine „ergebnisorientierte Steuerung“ einzuführen und die bisherige Input- und Konditionalsteuerung zurückzufahren. Die Konzeption wurde im Laufe des Jahres 2000 mit Runderlass des Präsidenten der BA eingeführt und in den nach dem Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ umgestellten Ämtern umgesetzt.[53] Eines der Ergebnisse dieser Reformphase war die Aufstellung eines jährlichen Orientierungsrahmens der BA-Spitze, in dem die geschäftspolitischen Ziele eines Jahres festgelegt und zur Grundlage von Zielvereinbarungen mit den operativen Bereichen gemacht werden sollten. Neben den Zielvereinbarungen wurden regelmäßige Kundenbefragungen (Unternehmen und Arbeitnehmerkunden) und die Durchführung von Qualitätszirkelarbeit in den Arbeitsämtern als weitere Elemente der neuen Steuerung verstanden.

Das Zielplanungsverfahren, also die Festlegung der Zielwerte für die einzelnen, auf eine geringe Zahl begrenzten Zielparameter, erfolgte in einem Gegenstromverfahren. Hierbei gab die BA-Leitung in Verbindung mit ihren geschäftspolitischen Schwerpunktsetzungen ihre Gesamterwartungswerte bekannt, auf Grund derer die Arbeitsämter in einem internen Abstimmungsprozess mit ihren operativen Einheiten ihr Zielangebot erarbeiteten und hierzu Zielvereinbarungen zwischen Teamleitern und Teams abschlossen. Das Verfahren war begleitet durch eine Stärken- und Schwächen-Analyse des jeweiligen Arbeitsfeldes, das zu weiteren qualitativen Zielvereinbarungen führte. Insgesamt sollte durch dieses Procedere ein

[49] Vgl. hierzu Ochs (2005).
[50] Vgl. Vaut (2003).
[51] „Leistungsorientierte Führung in der BA“ (vgl. Ochs/Haubner 2000).
[52] Zielvereinbarung, Mitarbeiter- und Kundenbefragung, Qualitätszirkel und in Vorbereitung: Leistungsvergleiche zwischen den Arbeitsämtern.
[53] Runderlass 53/2000.

hohes Maß an Mitarbeiterbeteiligung und –aktivierung erreicht werden. Sein Mangel lag jedoch in der ungenügenden Einbindung der Zentralebenen in den Zielplanungsprozess. Da der Aufwand für die Zielvereinbarungen schon als relativ hoch eingeschätzt wurde[54], versuchte man den Zeitaufwand für die Zielnachhaltegespräche möglichst gering zu halten. Ein Grundproblem dieser Zeit war, dass die Datenverfügbarkeit für Teams in der neuen Organisationsform des „Arbeitsamt 2000“ aus den Fachsystemen nicht gewährleistet werden konnte und aufwändige Berechnungen erforderte. Dennoch wurden bis zum Jahreswechsel 2001/2002 in einer zunehmenden Zahl von Arbeitsämtern jährliche Zielvereinbarungen mit der Mitarbeiterebene getroffen, wobei sich jedoch das Dilemma, einen ergebnisoffenen Vereinbarungsprozess zu gestalten und die geschäftspolitischen Erwartungen zu realisieren, zunehmend verschärfte. Dieser in seiner Reichweite noch begrenzte Ansatz einer neuen Steuerung wurde von den Reformberatern im Sinne ihrer Diskontinuitätsstrategie nicht mehr aufgegriffen.

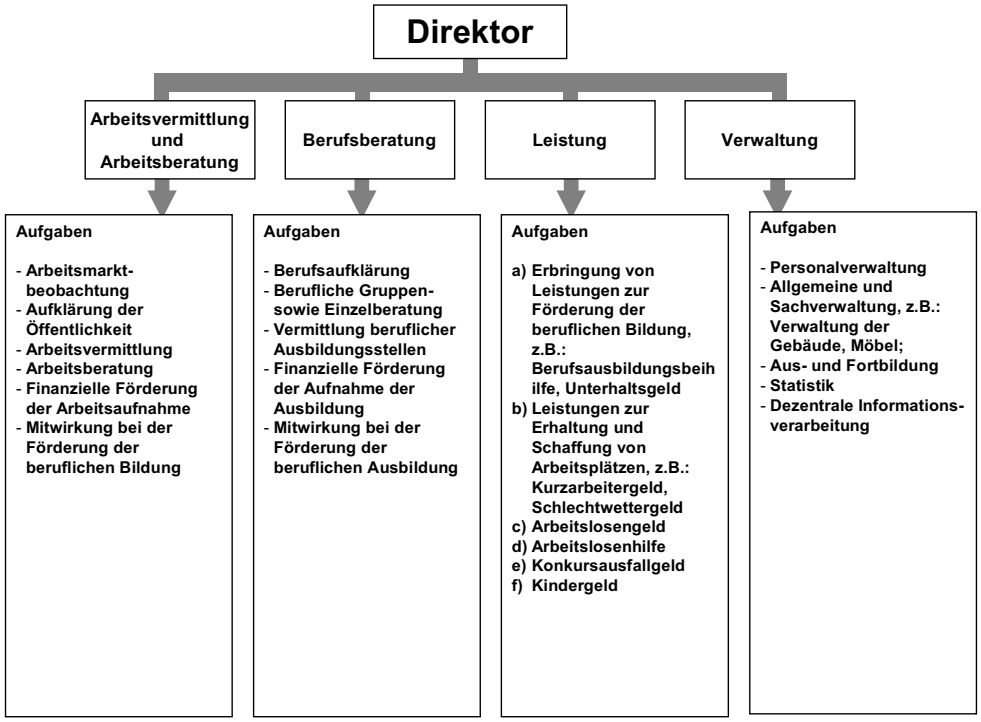
4.3 Von der Fachsparte über Teamorganisation zum Kundenzentrum

Das Arbeitsamt bis zum Jahre 2000

Wir betrachten nun die Entwicklung auf der Agentur- und früheren Arbeitsamtsebene. Ausgangspunkt der Reformen der vergangenen Jahre war auch hier zunächst die Spartenorganisation bis zum Jahre 2000. Wie für die Zentralebenen sah sie für die Arbeitsämter eine einheitliche Gliederung in die vier Abteilungen (Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Berufsberatung, Leistung, Verwaltung) vor. Jede Abteilung hatte ihre eigene Binnenstruktur, ihre eigene Arbeitsweise, ihr eigenes Arbeitsverständnis. Jede hatte im Laufe der Jahre weitgehend abgeschlossen von den anderen ihre eigene Kultur und Mentalität entwickelt.

[54] Teamleiter führten mit ihren Teams hierzu einen ein- bis zweitägigen Zielvereinbarungsworkshop durch.

Abbildung 4.1: Aufbau und Aufgaben eines Arbeitsamtes in der Spartenorganisation[55]



Der „Betrieb Arbeitsamt“ war hierbei nicht mehr als eine behördenmäßige Zusammenfassung der Fachabteilungen unter einheitlicher Leitung. Ihm fehlte der innere Zusammenhalt durch ein Verständnis gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung und Zielverfolgung. Die Fachabteilungen führten dabei ein weitgehendes Eigenleben.[56]

Innerhalb der Spartenorganisation fand sich eine differenzierte Hierarchie von Dienstposten, deren Aufgaben in detaillierten Dienstpostenbeschreibungen niedergelegt waren. Die Aufgabenteilung folgte weniger funktionalen als tariflichen Bewertungsmerkmalen der Dienstposten. Ganzheitliche Aufgaben waren auf diese Weise in dreierlei Hinsicht zerlegt: durch die horizontale Zuständigkeit der Fachabteilungen, durch die nach Anforderungsgrad vorgenommene Zuweisung der Verrichtungen auf die gegliederte Dienstpostenhierarchie und schließlich durch die konsequente Trennung von Ausführungsverantwortung und Entscheidungsbefugnissen. Die vorhandenen IT-Systeme zementierten diese Segmentierung durch differenzierte Zugriffsrechte und getrennte Insellösungen der Fachanwendungen und damit auch getrennten Datenbeständen.

Basiseinheit in der Sparte „Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung“ war der Berufsbereich, bestehend aus dem Arbeitsberater als Fachvorgesetzter, vier bis fünf Vermittlern und einer Anmelde- und Bearbeitungsstelle, in der die Datenaufnahme des Kunden und unterstützende Zuarbeit für die Fachkräfte erfolgten. Die Leistungsabteilung gliederte sich hierarchisch in Abschnitte, Gruppen und als Basiseinheit Leistungsstellen mit der Regelbesetzung von ei-

[55] Quelle: BA.
[56] Vgl. Ochs (2001).

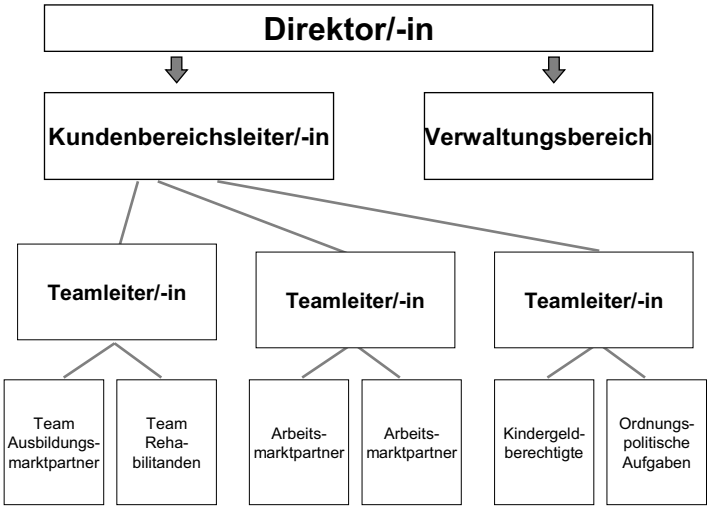
nem Sachbearbeiter, zwei Bürosachbearbeitern und zwei Bearbeitern, die für die Annahme des Arbeitslosengeldantrages und dessen Bearbeitung sowie für die Fülle der leistungsrechtlichen Bearbeitungsvorgänge im Arbeitslosenbestand zuständig waren. Während die Berufsbereiche eines Arbeitsamtes nach Arbeitsmarktausschnitten aufgestellt waren, waren die Leistungsstellen zur gleichmäßigen Belastungsverteilung nach formalen Kundenmerkmalen aufgeteilt (Buchstaben, Geburtsdatum etc.).

Vor diesem Hintergrund völlig unterschiedlicher Organisations- und Arbeitsrealitäten wird die Radikalität eines Reformvorschlages deutlich, der angesichts der als „Taylorisierung" kritisierten Zersplitterung der Zuständigkeiten auf die Bildung gemischter, fachabteilungsübergreifender Teams hinauslief. Die Grundidee, seit den 80er Jahren virulent in gewerkschaftlichen Seminaren und Veranstaltungen, sollte den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Arbeitserweiterung und Arbeitsanreicherung, teilautonome Gruppenarbeit) und den Arbeitnehmerkunden des Arbeitsamtes (einheitliche Anlaufstelle und Anliegensbearbeitung) Vorteile bringen. Bahnmüller und Faust[57] griffen den Vorschlag auf und führten ihn weiter. „Integrieren - Dezentralisieren - Qualifizieren - Demokratisieren" wurde zur Leitformel der besonders von gewerkschaftlicher Seite getragenen Modernisierungsdebatte der frühen 90er Jahre in der BA. Die organisatorische Lösung sah man in gemeinsamen Teams zunächst von Vermittlung und Leistung, die mit einem Kundenbüro als gemeinsame Anlaufstelle der Arbeitnehmerkunden ausgestattet waren. Früh schon trug das Vorhaben die Bezeichnung „Arbeitsamt 2000".

Im Jahre 1994 wurde mit der *räumlichen* Zusammenlegung von allgemeinen Berufsbereichen und Leistungsstellen[58] unter Beibehaltung der Fachabteilungsstruktur der erste Schritt der Integration vollzogen. 1997 kam die Einrichtung gemeinsamer dezentraler Kundenbüros hinzu.[59] Es dauerte jedoch weitere Jahre und war von heftigen internen Konflikten begleitet, bis die Ursprungsidee der Auflösung der Fachsparten und der Bildung integrierter Teams von Vermittlung/Beratung und Leistung unter einheitlicher Leitung über mehrere Modellversuchsstadien das grüne Licht zur Flächeneinführung im Jahre 2000 erhielt. Bis zum Zeitpunkt des „Vermittlungsskandals" im Januar/Februar 2002 waren schließlich innerhalb kurzer Zeit 141 der damals 183 Arbeitsämter in einem mehrmonatigen gestuften Prozess zum „Arbeitsamt 2000" umgestellt worden. Angesichts der mit der „Hartz-Kommission" eingetretenen neuen Situation wurde die weitere Umstellung ausgesetzt. Die restlichen Arbeitsämter[60] (darunter eine Reihe von Großstadtämtern) verblieben demnach bis zur Einführung des Kundenzentrums ab Mitte 2004/2005 in der alten Spartenorganisation.

[57] Bahnmüller/Faust (1992).
[58] Runderlass 24/1994.
[59] Runderlass 37/1997.
[60] Als „vierte Tranche" (der Flächeneinführung „Arbeitsamt 2000") bezeichnet.

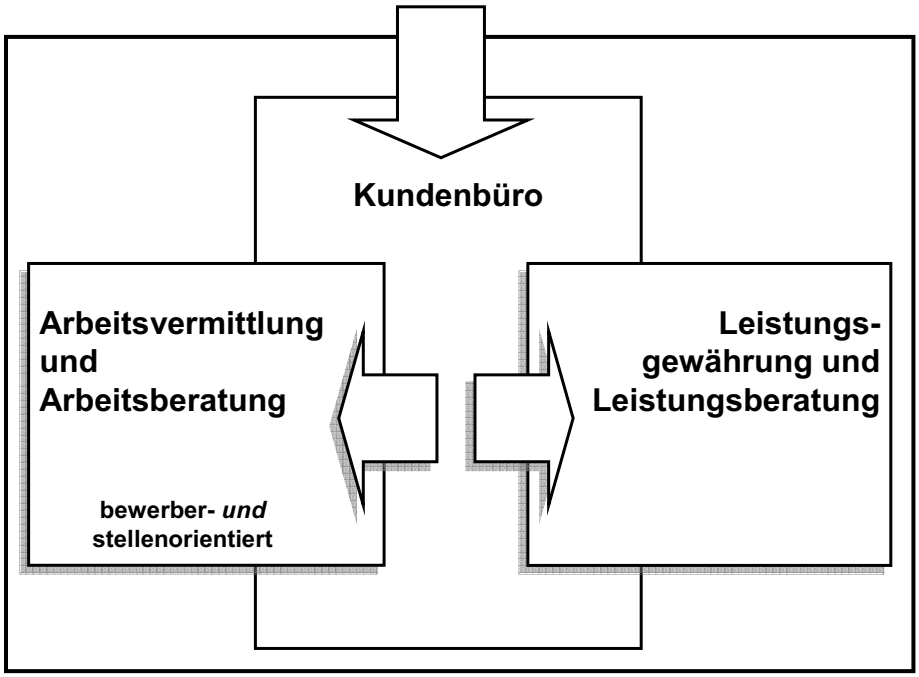
Abbildung 4.2: Gliederung eines Arbeitsamtes nach Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“



Ausgerichtet an den Anlassarten, mit denen ein Arbeitnehmerkunde das Arbeitsamt aufsucht, wurden im „Arbeitsamt 2000“ drei unterschiedliche Typen von Teams gebildet: „Arbeitsmarktpartner“ für die erwachsenen Arbeitssuchenden und Arbeitslosen, „Ausbildungsmarktpartner“ für Jugendliche (Berufsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung), “Rehabilitanden“ für Behinderte, Schwerbehinderte und Rehabilitanden. Hinzu kam das Kindergeldteam sowie das Team für ordnungspolitische Aufgaben. Eine weitergehende, formalisierte Kundendifferenzierung als Ausgangspunkt dezidierter Handlungsprogramme fand nicht statt. Die Bedingungen für die Vergabe von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung wurden im Wesentlichen durch gesetzliche und untergesetzliche Regelungen der Anspruchsvoraussetzungen und durch die ermessenslenkenden Weisungen der Amtsleitung festgelegt.

Grundsätzlich galt für die drei marktbezogenen Teams, dass die Aufgabenschwerpunkte Vermittlung/Beratung sowie Leistung unter Beibehaltung der Spezialisierung der Fachkräfte integriert und beide durch ein gemeinsames Kundenbüro (mit offener Theke für die Kundenanmeldung und Anliegensklärung sowie Back Office für die Aufnahme der Bewerberdaten und weitere Bearbeitungsvorgänge) unterstützt wurden. Die fachübergreifende „Verzahnung“ vollzog sich insbesondere bei den Assistenzkräften des mittleren Dienstes im Kunden- und Bearbeitungsbüro. Die Vermittler der Teams waren für beide Marktseiten – Arbeitnehmer und Arbeitgeber – zuständig. Die Regelbesetzung der Teams (Arbeitsmarktpartner) lag bei 19 Planstellen, wobei für Geschäftsstellen kleinere Einheiten möglich waren.

Abbildung 4.3: Teamstruktur im „Arbeitsamt 2000“



Die Teambildung war begleitet von einer Umstrukturierung der Führungsorganisation der Arbeitsämter. Unter dem Direktor standen in der Regel zwei, bei größeren drei und mehr Kundenbereichsleiter, denen nach dem Mengenteilungsprinzip Teamleiter unterstellt waren. Den Teamleitern als unterste Führungsebene (nach Wegfall der Führungsaufgabe von Arbeitsberatern und Gruppenleitern) waren zwei oder bei homogenem Zuständigkeitsbereich drei Teams zugeordnet. Sie hatten damit eine Führungsspanne von bis zu 60 und mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Ein wesentliches Ergebnis dieser Reform bestand darin, dass nun auch in den ausgelagerten Geschäftsstellen („Nebenstellen“) der Arbeitsämter das gesamte Dienstleistungsangebot des Arbeitsamtes einschließlich der Annahme von Leistungsanträgen und Auskünfte in Leistungsangelegenheiten vorgehalten wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt musste ein Kunde, der sich arbeitslos meldete, das Arbeitsamt in der Regel an zwei Orten, im Falle von Nebenstellen auch auf größere Distanz, aufsuchen. Der Kunde hatte nun für seine Anliegen eine einzige Anlaufstelle. Vermittlung wie Leistung (in der auch heute noch die Kundenakte geführt wird) konnten sich jetzt in den Geschäftsstellen wie in den Teams der Hauptämter auf kurzem Wege und nicht mehr per Formblatt über die Amtspost in den kundenbezogenen Anliegen und Vorgängen austauschen.

Das Grundverständnis für die Funktionsweise der Teams im „Arbeitsamt 2000“ war in wenigen Leitlinien niedergelegt:

- Einheit von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung;
- ganzheitliche und gemeinsame Aufgabenwahrnehmung;
- eigenständige und eigenverantwortliche Steuerung der Aufgabenerledigung durch die Mitarbeiter im Team;
- gemeinsame Verantwortung der Teammitglieder für das Erreichen der Arbeitsziele;
- weitgehend autonome und selbstregulierte Erledigung der Fachaufgaben innerhalb eines bestimmten Rahmens aufgrund von Zielvereinbarungen/-vorgaben;
- gegenseitige Vertretung innerhalb des Teams.

Die Teams waren gehalten, zur Klärung ihrer inneren Anliegen, Selbstorganisation (zum Beispiel von Urlaubsregelungen, Thekenbesetzung, Außendienste, Postbearbeitung, …) und Prozessoptimierung regelmäßige monatliche oder anlassbezogene Teambesprechungen durchzuführen. Zur Moderation dieser Teambesprechungen wurden einzelne Mitarbeiter, oftmals Teamsprecherinnen und Teamsprecher, geschult.

Ein zentrales Anliegen des „Arbeitsamt 2000“ war die Herstellung einer hierarchieübergreifenden Kommunikation und betrieblichen Öffentlichkeit. Diesem Anspruch versuchte man durch die Einrichtung eines „Kommunikationsforums“ zu entsprechen, in dem sich neben den Führungskräften des Amtes, dem Vorsitzenden des örtlichen Personalrates auch Sprecher der Teams zu einem regelmäßigen Austausch trafen. Hier wurden Anfragen und Anliegen „von oben“ wie „von unten“ eingebracht, Aufträge für Qualitätszirkel vergeben und Lösungsvorschläge für organisatorische Probleme erarbeitet. Die jährlichen Zielvereinbarungen der Teamleiter mit ihren Teams waren überdies Gelegenheit, sich neben der Festlegung von quantitativen Teamzielen über Verbesserungs- und Entwicklungsmöglichkeiten in den Arbeitsprozessen und in der Zusammenarbeit und Führungsbeziehung auszutauschen und auch hierzu Zielvereinbarungen zu treffen.

Die dargestellte Kommunikationsstruktur wurde in ganz unterschiedlicher Weise mit Leben gefüllt. Sie war jedoch ein Angebot, mit dem der Betrieb Arbeitsamt sich auf völlig neuartige Weise mit sich selbst und seinen vielfältigen Problemen und den Anliegen der einzelnen Bereiche auseinandersetzte, als dies in der früheren Organisationsform möglich war.

Die Reform des „Arbeitsamt 2000“ war in der Tat in erster Linie eine Reform des *Arbeitsamtes*. Sie war sozusagen von unten her gedacht und aus der Praxis heraus entwickelt worden. Sie war damit aber auch eine Reform, die ihren Ausgang am Kunden- und Dienstleistungsprozess genommen hat, wogegen die fachspezifischen Anforderungen, die in früheren Teilreformen immer im Vordergrund standen, eher eine nachgeordnete Rolle spielten. Auch der

Inhalt des Dienstleistungsprozesses, was heute mit Produkteinsatzlogik und Handlungsprogrammen diskutiert wird, stand nicht zur Disposition. Hierfür gab es an die Reformakteure ebenso wenig ein Veränderungsmandat wie für eine grundlegende Neuordnung der Führungsorganisation im Drei-Ebenen-Aufbau. Die der Reform der Arbeitsämter nachgehende Umstrukturierung von Landesarbeitsamt („LAA 2000“) und Hauptstelle („Hauptstelle 2000“) war denn eher eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse in den Arbeitsämtern, als dass sie Funktionen und Steuerungsmodus der Zentralebenen neu bestimmt hätte. Das „Arbeitsamt 2000“ ist somit als Reformansatz zu charakterisieren, der das alte Arbeitsamt mit wenigen Korrekturen des Gesamtsystems BA in eine neue, kundenfreundliche Form zu bringen suchte.

Neben der nicht bewältigten Problematik, dass zwei Teilsysteme mit grundständig unterschiedlicher „Produktionslogik“ zusammengeführt wurden[61] und der gegenüber früher unklaren Verantwortungslinien, ist der mit großem persönlichen Engagement vieler Führungskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter getragene Reformversuch letztlich wohl an seiner begrenzten Reichweite gescheitert. Der „Vermittlungsskandal“ brachte zum Vorschein, dass wesentliche Elemente der alten BA-Welt unberührt weiter existierten.

An diesen beiden Ausgangspunkten – „Arbeitsamt 2000“ im Großteil der Agenturen, Spartenorganisation bei den nicht mehr umgestellten Agenturen – setzt die gegenwärtige Reform der BA mit ihrer neuen Führungsorganisation und dem Kundenzentrum auf.

4.4 Die neue Aufbau- und Führungsorganisation

Die Hartz-Kommission hatte der Führungsorganisation der BA besondere Beachtung geschenkt. Nach ihren Vorschlägen sollte sich die Reform der Zentrale an den Gesichtspunkten „Führungsanforderungen der Zentrale“ und „Führungsbedarfe der Fläche“ orientieren. Auch wurde ein „grundlegender Wandel in der Führungskultur der Zentrale“ eingefordert.[62] In strategischer Steuerung und Controlling, fachlicher Steuerung über Rahmenregelungen und im Change Management wurden ihre Hauptaufgaben gesehen. Sie sollte in diesem Rahmen stark verkleinert werden.[63]

Für die Mittelinstanz (Landesarbeitsämter, jetzige Regionaldirektionen) sah die Hartz-Kommission keinen weiteren Bedarf in der neu auf Zielsteuerung ausgerichteten und mit einem effizienten Controlling ausgestatteten Führungsorganisation. Sie ging dabei von der Überlegung aus, dass bei einer mittelfristigen Vergrößerung der Agenturbezirke nach dem Kriterium weitgehend homogener Wirtschaftsräume und Arbeitsmärkte und damit einherge-

[61] Auf der einen Seite das durch Detailregelungen und die Anforderung exakter, das heißt rechtskonformer Sachbearbeitung bestimmte Mengengeschäft der Bearbeitung und Entscheidung von Entgeltersatzleistungen und den zugehörigen Nebenaufgaben; auf der anderen Seite die durch die Interaktionsdynamik im Kundenprozess ebenso wie durch die Offenheit von Ermessensentscheidungen geprägte Arbeitsvermittlung.

[62] Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002), S. 202 f.

[63] Ebenda, S. 203.

hender Zusammenlegung von Arbeitsagenturen zu Regionalzentren eine direkte Führung durch den (erweiterten) Vorstand der BA möglich wäre. Sie schlug daher vor, die Landesarbeitsämter aus der Linie herauszunehmen und zu Kompetenzcenter mit besonderen Aufgaben umzugestalten.[64]

Der Vorstand der BA ist bislang, was die Mittelebene betrifft, den Vorschlägen der Hartz-Kommission nicht gefolgt, um die Führungsfähigkeit für die Durchführung des Reformprozesses zu stärken und zu gewährleisten. In der Gesamtsystematik der Führung der BA liegt die Führung und Steuerung der Agenturen vollständig und ausschließlich bei den Regionaldirektionen. Die Zentrale der BA beschränkt sich auf die Führung und Steuerung der Regionaldirektionen. Der organisatorische Umbau nahm denn auch seinen Anfang in der Umorganisation der Zentrale der BA. In der Begründung des Vorstandes heißt es: „Die derzeitige Aufbauorganisation der Zentrale spiegelt die Ausrichtung nach Maßnahmen/Gesetzessystematik wider. Sie erarbeitet vorrangig Umsetzungsrichtlinien, hat kein eigenes Zielsystem und ist damit nicht strategiefähig. (…) Die Zentrale hat keine geeigneten Instrumente, um Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern Ziele zu setzen und ihre Gewährleistung einzufordern. Ein Prozess des Leistungsmanagements existiert weder zwischen Zentrale und Landesarbeitsämtern noch zwischen Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern. Die Neuordnung der Zentrale muss diese Defizite beseitigen. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine wirksame Gesamtreform.“[65]

Leitung und Zentrale der BA

Die frühere Präsidialstruktur der Bundesbehörde wurde als eine der ersten Maßnahmen der Reform in eine Geschäftsführung umgewandelt, bestehend aus dem Vorsitzenden des Vorstandes und zwei weiteren Mitgliedern. Vorsitzender und Mitglieder des Vorstandes stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis mit einer Amtszeit von fünf Jahren. Mehrere Amtszeiten sind möglich.[66]

Als zentrales Organ der selbstverwalteten Bundesagentur fungiert nach wie vor der von 51 auf 21 Mitglieder verkleinerte Verwaltungsrat. Er setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften (Bund, Länder, Kommunen) zusammen.[67]

Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 27. Dezember 2003 ergab sich eine Reihe von Änderungen im Hinblick auf Stellung und Aufgaben des

[64] Ebenda, S. 233 ff.
[65] BA-Beratungsunterlage 112/2003, S. 12.
[66] § 382 : Sozialgesetzbuch – Drittes Buch (SGB III) – Arbeitsförderung vom 24. März 1997 (BGB 1), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003 (BGB 1 S. 3022).
[67] Wir beschränken uns in diesem Bericht auf die Darstellung von Stellung und Aufgaben des Verwaltungsrates. Auf seine Rolle im Reformprozess und bei der grundsätzlichen Gestaltung von Strategie und Geschäftspolitik der BA gehen wir im 2. Evaluationsbericht näher ein.

Verwaltungsrates insbesondere in seinem Verhältnis zum Vorstand der BA. So bedürfen bestimmte Arten von Geschäften der Zustimmung des Verwaltungsrates. Bei der Benennung des Vorsitzenden und der übrigen Mitglieder des Vorstandes durch die Bundesregierung hat der Verwaltungsrat ein Vorschlagsrecht.

Der Verwaltungsrat überwacht den Vorstand und die Verwaltung. Er kann vom Vorstand jederzeit Auskunft über die Geschäftsführung und Prüfungen durch die Innenrevision verlangen sowie Sachverständige mit Überwachungsaufgaben beauftragen. Die Entlassung des Vorsitzenden oder eines Mitgliedes des Vorstandes erfolgt unter anderem auch auf Beschluss des Verwaltungsrates mit Zustimmung der Bundesregierung, wenn das Vertrauensverhältnis gestört ist oder ein wichtiger Grund vorliegt.[68]

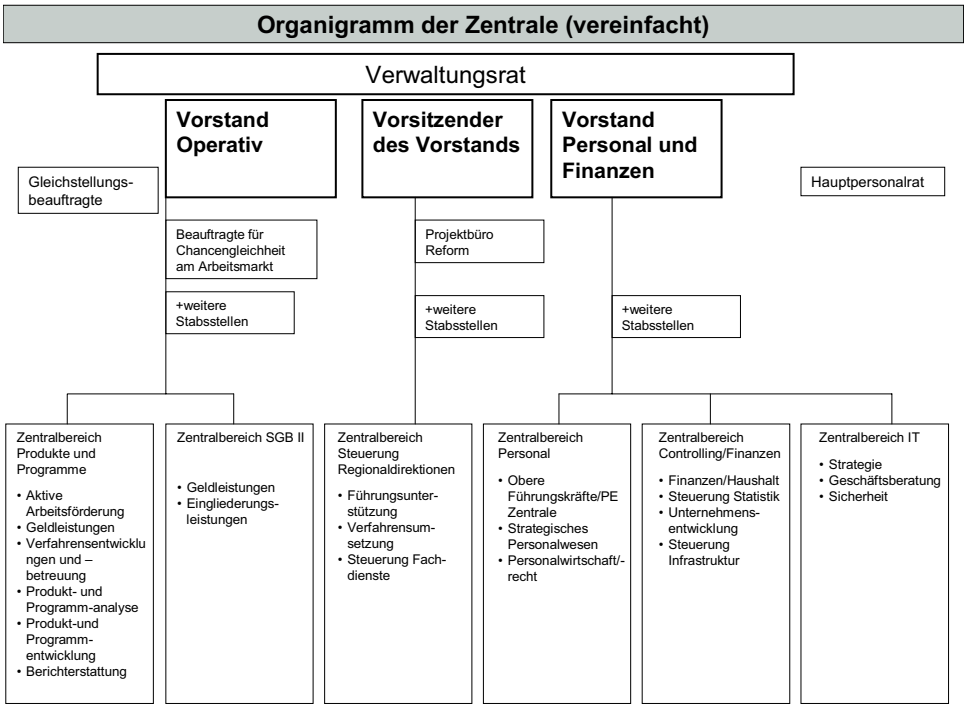
Der dreiköpfige Vorstand leitet die Bundesagentur und führt deren Geschäfte. Er vertritt die Bundesagentur gerichtlich und außergerichtlich. Der Vorsitzende bestimmt die Richtlinien der Geschäftsführung, innerhalb derer die beiden Mitglieder des Vorstandes ihre Geschäfte selbstständig führen. Die Geschäftsordnung regelt die Geschäftsverteilung im Vorstand. Der Vorstand hat gegenüber dem Verwaltungsrat eine Berichts- und Auskunftspflicht über die Geschäftsführung. [69]

Nach mehrmaliger Änderung der Geschäftsverteilung auch im Zusammenhang des Wechsels im Vorsitz sind derzeit folgende Zuständigkeiten festgelegt:

- Dem Vorstandsvorsitzenden sind die Vorsitzenden der Geschäftsführung der Regionaldirektionen unterstellt. In seiner Zuständigkeit liegen der Zentralbereich Steuerung der Regionaldirektionen und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; er ist zuständig für die Wahrnehmung der Beziehungen zur Bundesregierung und zum Verwaltungsrat.
- Dem Vorstand Personal und Finanzen sind die Geschäftsführer Personal und Finanzen der Regionaldirektionen unterstellt. Seine Zuständigkeit erstreckt sich auf die Zentralbereiche Personal, IT, Controlling und Finanzen.
- Der operative Vorstand führt die Geschäftsführer Operativ der Regionaldirektionen. Ihm sind in der Zentrale der Zentralbereich Produkte und Programme und die Fachdienste der BA sowie seit 1.1.2005 der neue Zentralbereich SGB II (S) unterstellt.

[68] § 373 SGB III.
[69] § 381 SGB III.

Abbildung 4.4: Aufbau der Zentrale der BA (2005) [70]



Unterhalb des Vorstandes wurden funktionale Zentralbereiche gebildet (siehe oben). Interne Dienstleister mit operativem Charakter (BA-Bildungsinstitut, BA-Servicehaus, IT-Systemhaus, Gebäude-, Bau- und Immobilienmanagement GmbH) sowie das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung wurden ausgelagert. Damit sind von den ursprünglich 1.100 Stellen der Zentrale ca. 500 ausgelagert und ca. 200 eingespart worden, so dass nun noch ca. 400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Zentrale der BA tätig sind.

Die neue Struktur der Zentrale ist Ausdruck ihrer neuen Funktionsbestimmung im Gesamtsystem der BA. Sie soll „Zentrale für Zielsetzung, Steuerung und Entwicklung“[71] sein. Für das Verständnis dieser neuen Ausrichtung sind drei Zentralbereiche hervorzuheben: „Steuerung der Regionaldirektionen“ (SR), „Controlling und Finanzen“ (CF) und „Produkte und Programme“ (PP).

„Steuerung der Regionaldirektionen“ bereitet den jährlichen Prozess der geschäftspolitischen Zielplanung und die Zielvereinbarungen des Vorstandes mit der Geschäftsführung der Regionaldirektionen vor und unterstützt den Vorstand bei der Durchführung der monatlichen Zielnachhaltegespräche mit den Regionaldirektionen. Neben dieser zahlengetriebenen Steuerung, die inzwischen mit hoher Systematik in der Zuständigkeit des Zentralbereichs Steuerung RD (SR) mit Unterstützung der Datenzulieferung durch den Zentralbereich Controlling und Finanzen (CF) durchgeführt wird, werden Geschäftsanweisungen des Vorstandes und Handlungsempfehlungen aus den Zentralbereichen monatlich durch SR koordiniert und ste-

[70] Vereinfachte Darstellung.
[71] Vgl. BA-Beratungsunterlage 112/2003 Neu vom 9.7.2003, S. 11.

hen internetbasiert für die Agenturen zu Verfügung. SR fungiert hierbei als „Flaschenhals“ der Zentrale für alle Weisungen und Handlungsempfehlungen und ist für deren Überprüfung und Abstimmung mit Geschäftspolitik und Reformkonzeption zuständig.

Die bisherige Praxis der direkten Durchleitung von Weisungen aus den einzelnen Teilgliederungen der Zentrale ist damit aufgehoben[72], in der Praxis wird jedoch das Medium Email als neuer „bypass“ zwischen den Ebenen nach Auskunft unserer Gesprächspartner lebhaft genutzt.[73] Während sich auf den Hauptlinien der geschäftspolitischen Steuerung aus Sicht der Zentrale eine Entwicklung zu großer Eindeutigkeit und Kohärenz der Steuerungspraxis ergeben habe, wird derzeit aus der Perspektive der Agenturgeschäftsführungen durchgängig die kaum mehr zu bewältigende Informationsflut[74] beklagt, in der Relevanz, Adressat und Verbindlichkeit oft unklar seien.

„Controlling und Finanzen“ obliegt die Haushaltsaufstellung und –überwachung der BA. Als zweiter Schwerpunkt ist ihm die Weiterentwicklung und Pflege des Controllingsystems zugewiesen. CF liefert für den Zielplanungs- und Zielnachhalteprozess die Daten zu. Mit dem in CF eingegliederten Bereich „Unternehmensentwicklung“ hat die BA nach ihrem Verständnis eine „selbstreflektierende Einheit“ geschaffen, die für den Vorstand strategische Fragen „vordenkt“ und bearbeitet und das Risikomanagement der BA durchführt.

„Produkte und Programme“ ist zuständig für die Konzeptentwicklung und Pflege der Systematik des neuen „Produktionsprozesses“ in den Agenturen. Hier wurden die wesentlichen Elemente der neuen Handlungsprogramme konzipiert, ausgearbeitet und in der Erprobung begleitet. Ein weiteres Aufgabenfeld ist die Überprüfung und Weiterentwicklung des derzeitigen „Produktportfolio“ und die Durchführung von Wirkungsanalysen zum Produkteinsatz, deren Ergebnisse wiederum in die Handlungsprogramme der operativen Prozesse einfließen sollen. In diesem Zentralbereich ist ein Großteil der Fachkräfte der bisherigen Fachreferate der alten Hauptstelle aufgegangen und nun schwerpunktmäßig für die Produkt*betreuung* zuständig. In der dagegen auch von der Aufgabenstellung her völlig neuen Produkt- und Programm*entwicklung* liegt die Zuständigkeit für die Erarbeitung und Erprobung der neuen Handlungsprogramme für den operativen Prozess und für die Weiterentwicklung des Produkt-Portfolios, also der gesetzlichen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung ebenso wie neuer, auch untergesetzlicher Produkte und von Produktkombinationen. Als Basis sollen Wirkungsanalysen dienen, die von PP aus koordiniert werden.

Regionaldirektionen

Die Gesamtkonzeption sieht in der nächsten Ebene völlig neu strukturierte Regionaldirektionen vor, deren Aufgabe nun klar auf die Führung der Agenturen fokussiert ist: „Die BA wird in

[72] „Die Weisungsdichte hat sich extrem geändert, die Regelungswut ist nicht mehr da“ (Führungskraft Agentur).
[73] „Das neue Einfallstor für Weisungen ist Email“ (Führungskraft Agentur).
[74] Laut Angaben handelt es sich um Größenordnungen zwischen 50 bis 100 Emails pro Tag im Amtsleitungspostfach.

Zukunft konsequent nach klaren geschäftspolitischen Zielen geführt. Dies setzt ein neues Führungssystem voraus, das eine durchgehende Zielorientierung und eindeutige Rollen für die unterschiedlichen Ebenen der BA einbezieht. Für die neu ausgerichteten Regionaldirektionen ergibt sich daraus folgender wesentlicher Auftrag: Während die Zentrale strategische Weichenstellungen vornimmt und den Gesamterfolg der BA verantwortet, führen die Regionaldirektionen *mit eigener Erfolgsverantwortung* (unsere Hervorhebung) die Agenturen für Arbeit in ihrer Region. Im kontinuierlichen Führungsdialog unterstützen sie die Agenturen beim Erreichen klar vereinbarter Ziele und begleiten sie beratend."[75]

Als starke Mittelebene sollen sie die Führbarkeit der Gesamtorganisation sichern.[76] Darüber hinaus sind sie verantwortlich für die Einführung und Umsetzungsbegleitung der Handlungsprogramme in den Agenturen. Weiterhin ist bei ihnen die agenturübergreifende Aufgabe der Großkundenbetreuung angesiedelt.[77]

Die Leitung der Regionaldirektionen ist analog zum Vorstand der BA aufgebaut. Die dreiköpfige Geschäftsführung besteht aus dem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern der Geschäftsführung für die Bereiche Operativ und Personal/Finanzen. Dem Vorsitzenden der Geschäftsführung untersteht der für die Aufgabenstellung der Regionaldirektion zentrale Bereich „Führungsunterstützung". Er nimmt darüber hinaus die Zusammenarbeit mit der Landesregierung wahr. Dem operativen Geschäftsführer sind die drei Programmbereiche „Arbeitnehmer", „Arbeitgeber" und „Leistung" sowie die Fachdienste (Ärztlicher Dienst, Psychologischer Dienst, Technischer Beratungsdienst) und die Großkundenbetreuung unterstellt. Der Geschäftsführer Personal/Finanzen zeichnet verantwortlich für die Bereiche Rechtsangelegenheiten, Innenrevision, Personal und Controlling/Finanzen.

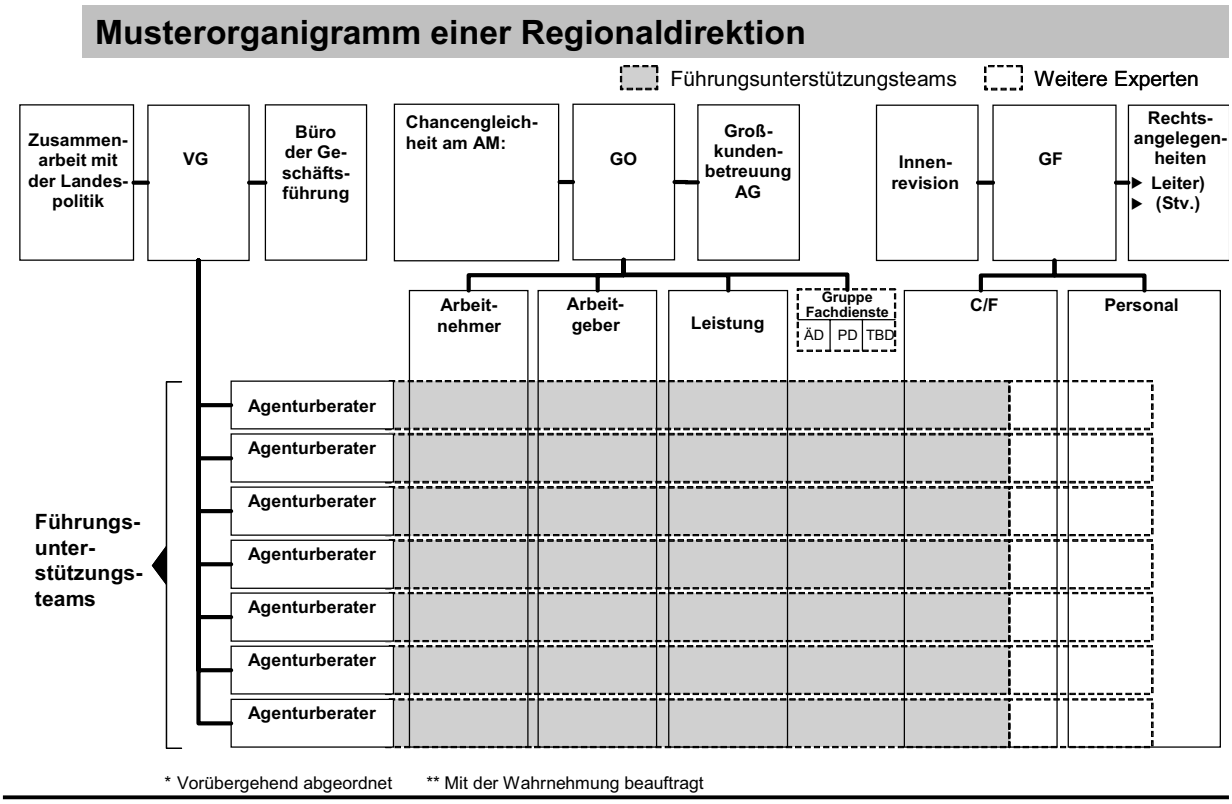
Die zehn Regionaldirektionen haben sich von ihren jeweils durchschnittlich ca. 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf etwa die Hälfte verkleinert. Davon sind in der Regel analog zur Zentrale etwa 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Serviceeinheiten der Regionaldirektion und weitere 30 in Bildungszentren ausgelagert worden

Gemäß der weiter unten dargestellten Steuerungssystematik[78] trifft der Vorstand der BA mit den Geschäftsführungen der Regionaldirektionen jährlich Zielvereinbarungen zu den geschäftspolitischen Zielen. Damit tragen die Regionaldirektionen die Erfolgsverantwortung für Ergebnisse, die sie nur mittelbar beeinflussen können, da der Ort der Leistungserstellung nicht die Regionaldirektionen, sondern die Agenturen sind. Um ihre Zielvorstellungen und Ergebniserwartungen gegenüber den Agenturen von der Zielplanung über die Zielvereinbarung bis zur Zielrealisierung, über die sie gegenüber dem Vorstand der BA monatlich (!) Re-

[75] Reform der BA – Aktuell, Managementinfo Sonderausgabe, 14.7.2004., S. 2.
[76] Ebenda.
[77] Siehe hierzu Kapitel 6.3.3.
[78] Siehe Kapitel 5.

chenschaft abzulegen haben, wirksam durchsetzen zu können, wurden in den Regionaldirektionen völlig neue Führungs- und Fachstrukturen gebildet.

Abbildung 4.5: Matrixorganisation der Regionaldirektion[79]



Kern der neuen Organisation sind die in der Struktur einer Matrix aufgestellten Führungsunterstützungsteams (FU-Teams). Sie werden von jeweils einem Agenturberater geleitet, der dem Vorsitzenden der Geschäftsführung unterstellt ist, wogegen die den Teams zugeordneten Programmberater aus den Programmbereichen der operativen Geschäftsführung kommen. Zusätzlich gehören jedem FU-Team ein Controller und bei Bedarf Personalfachleute an.

Die Aufgabe der Führungsunterstützung ist hierbei in zwei Richtungen zu verstehen. Die FU-Teams unterstützen die Geschäftsführung der Regionaldirektion in der Führung der Agenturen und sie sollen diesen gegenüber beratende Führungsunterstützung leisten im geschäftspolitischen Zielsteuerungsprozess und in der Umsetzung der operativen Handlungsprogramme des Kundenzentrums. Damit sind auch die beiden Schwerpunktaufgaben der FU-Teams genannt, wobei der Agenturberater als Ansprechpartner und Gegenstelle der örtlichen Geschäftsführungen in der Phase der Zielplanung und bei der Vorbereitung der regelmäßigen monatlichen Zielnachhaltegespräche fungiert, während die Programmberater stärker im operativen Prozess in Erscheinung treten. Ihnen obliegt vor allem die Aufgabe, für eine einheitliche Umsetzung der Handlungsprogramme in den Agenturen Sorge zu tragen.

[79] Quelle: BA.

Sie nehmen im Einführungsprozess Schulungs- und Beratungsaufgaben wahr. Das Problem, das hier in den Rückmeldungen aus den Agenturen aufscheint, muss eher als Übergangsproblem betrachtet werden: Die Programmberater sind auf Grund ihrer überwiegenden vormaligen Tätigkeit als Spezialisten in den Fachreferaten der früheren Landesarbeitsämter nicht unbedingt Experten der Praxis, müssen aber die Praktiker in den Agenturen nun zu einer besseren und effizienteren Arbeitsweise führen.

Die Agenturberater sind mit ihrem Team in der Regel für vier Agenturen des RD-Bezirkes fest zuständig. Sie sind sozusagen der verlängerte Arm des Vorsitzenden der Geschäftsführung der Regionaldirektion und nehmen diese Aufgabe gemeinsam mit den weiteren Mitgliedern des FU-Teams durch regelmäßige Vor-Ort-Kontakte (derzeit ca. zwei Tage monatlich)[80] wahr.

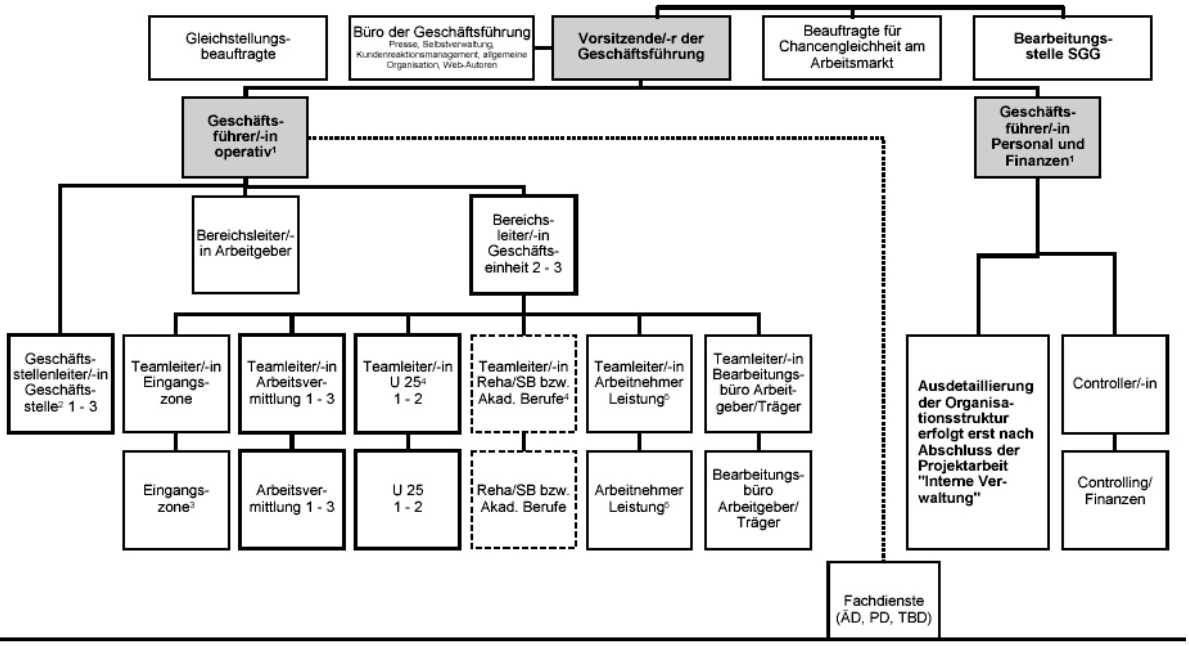
Agenturen für Arbeit

In Kapitel 6 dieses Berichtes wird das Kernstück der Agenturen für Arbeit, das Kundenzentrum, ausführlich behandelt, weswegen wir uns hier auf die Darstellung der neuen Aufbau- und Führungsorganisation beschränken.

Analog zur Zentrale und den Regionaldirektionen wird die Agentur von einem Vorsitzenden der Geschäftsführung, einem Geschäftsführer Operativ und einem Geschäftsführer Personal und Finanzen geführt.

[80] Laut Führungskräfte Agenturen und Agenturberater.

Abbildung 4.6: Aufbau- und Führungsorganisation der Agenturen für Arbeit[81]



Die neue Führungsstruktur und Aufbauorganisation zeichnet sich nach Darstellung der BA durch folgende Prinzipien aus:

- Gewährleistung der Fachlichkeit der Führung durch Trennung von Vermittlung und Leistungsgewährung;
- zweckmäßige Leitungsspannen durch Einführen zusätzlicher Führungsebenen und Bildung kleinerer Teams;
- klare Verantwortlichkeiten durch klar definierte und fachlich abgegrenzte Zuständigkeiten;
- Förderung der Personalentwicklung durch eine ausreichende Anzahl von Führungspositionen und eine ganzheitliche Führung ab Teamleiterebene;
- Übertragung des Geschäftsstellenmodells auf die Hauptagentur durch regionalen Zuschnitt der Geschäftseinheiten.

Bis auf die Regionalisierung der Geschäftseinheiten[82] sind die genannten Prinzipien weitgehend umgesetzt, wobei die Frage der Personalentwicklung kritisch zu beurteilen bleibt, da durch den Wegfall der höherwertigern *Fach*positionen des Arbeitsberaters und des Leistungsberaters die Aufstiegsmöglichkeiten im Sinne einer Fachkarriere nun deutlich eingeschränkt sind.[83]

Die Führbarkeit ist aus der Perspektive der Steuerungserfordernisse und der fachlichen Kompetenz durch die Bildung von fachlich und funktional homogenen Teams mit einer Füh-

[81] Quelle: BA. Die Bezeichnung „Bereichsleiter Arbeitgeber“ ist inzwischen geändert in: „Koordinator Arbeitgebermanagement“.
[82] Siehe hierzu Kapitel 6.4.
[83] Siehe hierzu Kapitel 7.

rungsspanne des Teamleiters von ca. 20 bis 25 Mitarbeiter deutlich verbessert worden. Der erhöhte Koordinationsaufwand, der sich aus der Auflösung der integrierten Teams und der funktionalen Ausdifferenzierung ergibt, erfordert auch eine teamnahe Führungsposition. Damit ist gleichzeitig der Ansatz einer stärkeren Selbststeuerung und Selbstorganisation zurückgedrängt worden - jedenfalls taucht er in den Konzeptbeschreibungen nicht auf. Aufgaben der Feinsteuerung und Koordination sind nun wieder (im Unterschied zum „Arbeitsamt 2000“) deutlich in die Leitungsverantwortung gestellt.

Grundsätzlich sind die Geschäftseinheiten als die Leitungseinheit eines Kundenzentrums wiederum als integrierte, aber intern spezialisierte Einheiten mit zuschreibbarer Ergebnis- und Prozessverantwortung konstruiert. Wenn man so will, ist der frühere Ansatz des „Arbeitsamt 2000“ nun auf die drei- bis fünffache Größe der damaligen Organisationseinheiten (zum Beispiel Team Arbeitsmarktpartner) hochgezogen worden, was die striktere Binnendifferenzierung mit der der neu eingezogenen Leitungsebene der Teamleiter ermöglicht. Dennoch zeigt sich, dass auch in den in der Regel (in Westdeutschland) kleineren Geschäftsstellen der Kundenzentrumansatz realisiert werden kann. Wir nehmen im Weiteren[84] noch einmal die Frage auf, ob durch eine kleinere Dimensionierung der Geschäftseinheiten der Agentur die ursprünglich vorgesehene Regionalisierung auf wirtschafts- und sozialräumliche abgrenzbare Teilbezirke der Agentur nicht wieder hergestellt werden könnte.

Mit dem neuen Führungs- und Steuerungs*system* hat die BA nach den bisherigen Befunden ein hohes Maß an Steuerungsfähigkeit und Steuerungssystematik erreicht. Es ist nun wohl zum ersten Male in ihrer Geschichte gelungen, Geschäftspolitik mit hoher Verbindlichkeit gegenüber den beiden nachgeordneten Ebenen nicht nur einheitlich zu kommunizieren, sondern deren Umsetzung auf der Grundlage des Controlling und der neuen Führungsinteraktionen systematisch zu verfolgen und nachzuhalten. Gleichzeitig erweist sich die zentrale und mit dem neuen Führungssystem der Regionaldirektionen vernetzte Koordination und Überwachung der Strukturumsetzung und Prozessgestaltung in den Kundenzentren der Agenturen als wirkungsmächtiges Instrument. Auf Fragen der *inhaltlichen Ausrichtung* und auf die Details von Konzeption und Realität der Steuerung wie des Dienstleistungsprozesses gehen wir weiter unten ein[85] und setzen uns hierbei insbesondere mit Wirkungen und Nebeneffekten kritisch auseinander.

Das Verhältnis der Regionaldirektionen zu ihren Arbeitsagenturen wirft dagegen noch eine Reihe von Fragen auf. In der bisher auswertbaren Praxis zeigt sich, dass in der Rollenbestimmung der Agenturberater ein Konfliktpotenzial angelegt ist, das grundsätzlich in dem noch nicht hinreichend bestimmten Aspekt der Geschäftsverantwortung und dem daraus abgeleiteten Anspruch des Handlungs- und Entscheidungsspielraumes der örtlichen Geschäftsführungen begründet liegt. Sind die Agenturen nun als Unternehmen zu begreifen,

[84] Siehe Kapitel 6.4.
[85] Siehe Kapitel 5 und 6 und in der abschließenden Gesamtschau Kapitel 9.

denen die verantwortliche Gestaltung lokaler Arbeitsmarktpolitik und die Verantwortung für die Erbringung qualifizierter Dienstleistungen obliegt, oder sind sie Filialen der Regionaldirektion? Von Geschäftsführungsmitgliedern in Agenturen wird die Frage aufgeworfen, ob und wie sich der Anspruch der Eigenverantwortlichkeit des neuen Geschäftsleitungsmodell („Die Geschäftsführung ist für den Gesamtprozess in der Agentur verantwortlich") in der Praxis gegen den tradierten und durch die Einrichtung des Agenturberaters nun auch wirksam umgesetzten Leitungs- und Interventionsanspruch der Regionaldirektionen aufrecht erhalten lässt. Die damit zusammenhängende Frage, die bis in die Regionaldirektionen hinein kontrovers diskutiert wird, ist, ob der Schwerpunkt in der Rollenbestimmung der Agenturberater in „Beratung" oder „Steuerung" liege. Die geteilte Erfolgs- und Geschäftsverantwortung in den Agenturen wie in den Regionaldirektionen schafft ein strukturelles Dilemma: Setzt die Verantwortlichkeit der örtlichen Geschäftsführungen einerseits einen selbst verantworteten Handlungs- und Entscheidungsspielraum voraus (was dem Agenturberater die Beratungsrolle zuwiese), so erfordert die nur mittelbar herstellbare Erfolgsverantwortung der Regionaldirektion ein tendenziell interventionistisches Steuerungsverständnis (woraus die direktiven Elemente in der Rolle des Agenturberaters abgeleitet werden). Es erweist sich nach den Berichten zur bisherigen Praxis, dass diese konflikthaltige Doppelbestimmung dort gut aufgelöst werden kann, wo die Beteiligten auf Grund früherer Arbeitsbeziehungen zu einem gemeinsamen Arrangement kommen, wogegen sich in anderen Fällen die Beziehung eher konflikthaft gestaltet. Aus Hinweisen in unseren Gesprächen entnehmen wir auch, dass der Aspekt der bis dahin noch ungeklärten tariflichen Bewertung des Dienstpostens der Agenturberater nicht unerheblich ist für die Ausbalancierung ihrer Rolle zwischen „Beratung" und „Steuerung" gegenüber den örtlichen Geschäftsführungen.

Mit der Einrichtung der Agenturberater und Führungsunterstützungsteams ist zwar ein Instrument geschaffen worden, mit dem die auf räumliche Distanz gestellte Regionaldirektion ihren Führungs- und Steuerungsanspruch sehr viel intensiver und wirksamer in die Agenturen hineintragen kann, als dies je mit der Fachaufsicht der Landesarbeitsämter möglich war. Der grundlegende Konflikt setzt jedoch an der Problematik der geteilten Geschäftsverantwortung an, die letztlich nur im Sinne der Vorschläge der Hartz-Kommission durch eine Auflösung der Mittelebene in Verbindung mit einer Neustrukturierung der Agenturen, die eine direkte Anbindung an den Vorstand der BA ermöglichen würde, aufgehoben werden könnte.

4.5 Steuerung und Verlauf des Reformprozesses

Wir haben zum Ausgangspunkt der „Hartz-Reform" eine Gleichzeitigkeit mehrerer Organisationszustände konstatiert, die sich auch in der Folge für die Reformdynamik als nicht unproblematisch herausstellen sollte. Vor diesem Hintergrund begann die BA ab Oktober des Jahres 2002 mit dem Aufbau einer Projektorganisation, in der nach einzelnen Themen- und Aufgabenfeldern und unter breiter Beteiligung von Führungs- und Fachkräften aus der Praxis die

Struktur und Arbeitsweise der neuen BA entwickelt werden sollte. Mit Beginn des Jahres 2003 nahmen die externen Reformberater aus dem Feld der Unternehmensberatung ihre Arbeit auf. Auf dem Wege der methodischen und inhaltlichen Unterstützung der Projektarbeit und durch die strategische Beratung des Vorstandes konnten sie auf diese Weise die Richtung des Reformprozesses maßgeblich beeinflussen.

Der Veränderungsprozess setzte zunächst an den Zentralstrukturen der BA an. In Verbindung damit erfolgte eine grundständige Neuentwicklung der Strukturen, Instrumente und Prozesse der geschäftspolitischen Steuerung[86] parallel zu der zunächst verheißungsvollen Entwicklungsarbeit am Konzept des Virtuellen Arbeitsmarktes.[87] Für die Umgestaltung der operativen Prozesse und Strukturen in den neuen Agenturen für Arbeit galten zwar Mitte des Jahres 2003 bereits einige Elemente als gesichert (Kundensegmentierung, integriertes Kundenportal mit Eingangscheck, dezidierte Kapazitäten für den Arbeitgeber-Service, Bildung überschaubarer Teams, Trennung von Leistung und Vermittlung, Trennung von Entgeltersatzleistung als Front-Office von Bearbeitungsvorgängen im Back-Office, Erhöhung der Führungskapazität mit kleineren Führungsspannen), andere Fragen standen jedoch noch in der Kontroverse (Status und organisatorische Einbindung der arbeitgeberbezogenen Vermittlungsarbeit) oder waren noch gar nicht gestellt (Organisatorische Konsequenzen aus der Segmentierung, Weiterentwicklung des Leistungsangebotes und dessen Einsatzbedingungen, Gestaltung der Detailprozesse, Mitarbeiteraktivierung, grundsätzliche Wirkungsideen).[88]

Als zentrales Steuerungsgremium des Reformprozesses fungiert der Lenkungsausschuss. Unter Vorsitz des Vorstandsvorsitzenden gehören dem Ausschuss ein weiteres Mitglied des Vorstandes, die Zentralbereichsleiter der Zentrale, je ein vorsitzender Geschäftsführer einer Regionaldirektion und einer Agentur sowie der Vorsitzende des Hautpersonalrates an. Der Lenkungsausschuss macht Beschlussempfehlungen für den Vorstand.

Operativ abgestimmt werden die Reformprojekte in der Projektleiterrunde, die zwischen den Lenkungsausschusssitzungen tagt. Das dem Vorstandsvorsitzenden zugeordnete Projektbüro überwacht und koordiniert die Projektdurchführung. In einem eigens eingerichteten Lagezentrum[89] sind auf detaillierten Übersichtcharts der Verlauf der Projekte, Projektstand und ausstehende Aufgaben dargestellt. Mit dem Fortgang der Projekte und ihrer Überführung in die Linienverantwortung ist die Infrastruktur der Reformüberwachung und -koordination inzwischen reduziert worden.

Flächeneinführung des Kundenzentrums

Das Kundenzentrum (KuZ) ist das neue Geschäftsmodell der Agenturen für Arbeit. Aufbau und Funktion werden ausführlich in Kapitel 6 dargestellt und analysiert.

[86] Siehe hierzu Kapitel 5.
[87] Siehe hierzu Kapitel 8.
[88] Information Reformberater.
[89] „Ort der Wahrheit und Klarheit“ (Führungskraft Zentrale).

Nachdem das Konzept 2004 zunächst in der Agentur Heilbronn und dann in neun weiteren Modellagenturen getestet und weiterentwickelt wurde, steht das Jahr 2005 im Zeichen der Flächeneinführung. In neun Wellen soll das Kundenzentrum in Tranchen von jeweils 11 bis 24 Agenturen bundesweit eingeführt werden. Für den Umstellungsprozess der Agenturen steht jeweils ein Zeitraum von zwölf Wochen zur Verfügung.

Abbildung 4.7: Wellenplanung der KuZ-Einführung 2005[90]

Febr.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.
2. Welle 18 Agenturen									
	3. Welle 24 Agenturen								
		4. Welle 24 Agenturen							
			5. Welle 19 Agenturen						
				6. Welle 21 Agenturen					
					7. Welle 11 Agenturen				
						8. Welle 15 Agenturen			
							9. Welle 15 Agenturen		

Koordiniert wird die KuZ-Einführung vom Bereich „Verfahrensumsetzung“ des Zentralbereichs „Steuerung der Regionaldirektionen“ der Zentrale. Für die Welleneinführung wurde das Personal des Bereichs mit 22 Umsetzungsberaterinnen und -beratern ergänzt, die Schulungen durchführen und zu Meilensteinen, wie dem Einführungsworkshop und der Zertifizierung der Agenturen, vor Ort sind, um die konzeptgetreue Umsetzung sicherzustellen.

Verantwortlich für die Umsetzung vor Ort sind die jeweiligen Geschäftsführungen der Agenturen. Sie werden unterstützt durch Expertenteams, die von den Regionaldirektionen ausgewählt und gesteuert werden, und durch die Führungsunterstützungsteams. Die Expertenteams setzen sich aus fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammen, die aus Agenturen der Regionaldirektion abgeordnet werden. Für ihre Aufgaben werden sie zentral von den Umsetzungsberatern geschult. Jedes Mitglied des Expertenteams ist spezialisiert auf bestimmte Bereiche des Kundenzentrums (Empfang, Eingangszone, Vermittlung, Leistung) oder auf das Service Center.

Die Umstellung beginnt mit einer Vorbereitungszeit, in der Bearbeitungsrückstände abgebaut und die baulichen Vorraussetzungen (zum Beispiel offene Eingangszone für das Kunden-

[90] Quelle: BA.

zentrum) geschaffen werden. Innerhalb der sechs Wochen vor dem Umstellungstermin finden Schulungsworkshops statt. Sie sind in drei Stufen kaskadenartig organisiert, wobei zunächst die oberen Führungskräfte, dann die mittleren Führungskräfte und schließlich die operativ tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult werden. Nach dem Umstellungstermin finden diese Workshops erneut über einen Zeitraum von sechs Wochen statt, diesmal beginnend mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des operativen Geschäfts. In ihnen werden die neuen Prozesse nachgeschult, verstärkt und überprüft.

Während und nach dem Umstellungsprozess werden wöchentlich eine Fülle von Kennziffern erhoben, die den Erfolg und die Einhaltung der neuen Geschäftsprozesse erfassen sollen. Dazu gehören Wartezeiten, Fallabschluss, Einhaltung von Terminierung etc. Diese Daten werden teilweise manuell und mit nicht unerheblichem Aufwand erhoben. Im Normalbetrieb werden die Prozesskennziffern zurückgefahren. Etwa einen Monat nach Abschluss der Einführung erfolgt eine Qualitätskontrolle und Zertifizierung der Agentur durch die Regionaldirektion mit Umsetzungsberatern aus der Zentrale, die in mehrtägigen Untersuchungen vor Ort anhand von Kennziffern, Gesprächen und Beobachtungen die konzepttreue Umsetzung des neuen Geschäftssystems und seiner Prozesse überprüfen. In einem Qualitätssicherungsbogen werden die Leistungsmerkmale der Agentur in insgesamt 150 Merkmalen erfasst. Je nach Stand der Umsetzungsqualität wird das Zertifikat erteilt.

Der gesamte Prozess wird mittels eines IT-gestützten Umsetzungstools in der Zentrale überwacht. Dort werden in Vorbereitung der Umstellung der Stand der Qualifizierungsmaßnahmen, der Bearbeitungsrückstand des laufenden Geschäfts und die Fortschritte der baulichen Maßnahmen geprüft. Ziel des zentralen Monitoring ist es, eine möglichst große Verbindlichkeit und Konzepttreue zu erreichen. Der Zeitplan soll stringent eingehalten werden. Zum Stichtag 21.06.2005 sind 111 der insgesamt 178 Agenturen umgestellt, was dem ambitionierten Zeitplan entspricht.

4.6 Der Change-Ansatz: Umsetzungseffizienz oder Beteiligungsorientierung?

Der früheren Reformumsetzung des Organisationskonzeptes „Arbeitsamt 2000“ lag eine ausgeprägte Beteiligungsorientierung zu Grunde. Der Reformgegenstand selbst, das Organisationskonzept, war unter maßgeblicher Beteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entwickelt worden.[91] Mit Sicherheit kann konstatiert werden, dass die ab Sommer 2000 einsetzende Flächeneinführung und ihre Projektsteuerung noch nicht in der Systematik und Kontrolldichte wie der heutigen vollzogen wurde. In der Art der Vermittlung ihrer „Philosophie“ und der Anleitung zur neuen Arbeitspraxis in der vielfach gewöhnungsbedürftigen

[91] Zunächst ab 1993 in einem frühen Modellprojekt des Arbeitsamtes Saarbrücken, später in der eigentlichen Modellphase der Jahre 1997/1998 in den Arbeitsämtern Freiburg, Heilbronn, Dortmund und Halberstadt (vgl. Ochs 2001).

Teamkonstellation ging die Reform des „Arbeitsamt 2000“ einen völlig anderen Weg. Durch den Einsatz von eigens geschulten internen Beratern (Organisationsentwicklungsbegleiter, OEB) wurde ein nicht-direktiver Ansatz verfolgt, die Führungskräfte eines Arbeitsamtes ebenso wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der neuen Praxis vertraut zu machen und sich mit auftretenden Problemen und Widerständen auseinander zu setzen. Die OEB, die die Arbeitsämter von der Planungsphase bis zum Abschluss der Umstellungsphase und noch einmal in einer späteren Verstärkungsphase über mehrere Monate begleiteten, fungierten als Reflexionsinstanz für die ablaufenden Prozesse und die in ihnen beteiligten Akteure. Gestützt wurde dieser Ansatz durch Teamentwicklungsmaßnahmen, Führungscoaching und gezielte Schulungen nicht nur zu den neuen fachlichen Inhalten, sondern auch zu den Bereichen „organisatorische Kompetenz“ und „soziale Kompetenz“.

Das gegenwärtige Change-Konzept ist demgegenüber deutlich stärker auf eine zügige Vermittlung der Funktionsweise des neuen Geschäftssystems und seiner konzepttreuen Umsetzung bei einem deutlich höheren Detaillierungsgrad der Reformvorgaben ausgerichtet. Dem damaligen Ansatz gering-strukturierter, auf intensiven horizontalen Austausch angelegter Kommunikation im Rahmen von ein- bis zweitägigen Workshops (zum Teil außerhalb des Arbeitsamtes), steht nun ein sehr systematisches und mit hohem Detaillierungsgrad strukturiertes, modulares Konzept von Einführungsworkshops von halb- bis zweitägiger Dauer gegenüber, das gestützt durch eine umfängliche Foliensammlung die vorgesehenen aktivierenden Elemente kaum nutzen kann. Es ist stark auf direktive Informationsvermittlung mit zum Teil vorstrukturierten Argumentationsmustern angelegt. Die Detaillierung ist zum Teil der unzureichenden und äußerst kurzfristigen Vorbereitung des Schulungspersonals (Programmberater, Teamleiter) geschuldet. Die erste Praxiserprobung des Schulungskonzeptes bei der Einführung des Handlungsprogramms in der Agentur Mainz ist auf ausgesprochen kritische Reaktionen von Führungs- und Fachkräften gestoßen.[92] Es muss bezweifelt werden, ob diese Form der Reformvermittlung, unabhängig von ihren Inhalten, geeignet ist, einen aktiven Aneignungsprozess bei den Adressaten zu fördern. Dies gilt umso mehr für die Agenturen, in denen die Teilnehmer in der wenige Jahre vorausgehenden Einführung des „Arbeitsamt 2000“ in einer völlig anderen Kommunikations- und Veränderungskultur ein deutlich höheres Maß an Beteiligung und Offenheit erfahren haben.

4.7 Gleichstellungspolitik in der BA

In der Europäischen Union wird unter dem Aspekt des Gender Mainstreaming die Einbindung der Chancengleichheit in alle politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft gefordert. Deutschland hat in Anknüpfung an frühere Bemühungen um die Gleichstellung

[92] So nahezu durchgängig in den Interviews dieser Agentur. Die Entscheidung der allgemeinen Flächeneinführung wurde daher noch einmal ausgesetzt, um weitere Erkenntnisse über die Praxistauglichkeit der Handlungsprogramme und deren Einführungskonzept zu gewinnen. Hierzu wurde eine Monitoringgruppe eingesetzt.

von Frauen und Männern diese Forderung übernommen. Die BA hat unter dem Aspekt der Gleichstellungspolitik eine doppelte Verantwortung: Erstens nach *außen* zur Verwirklichung der Gleichstellung ihrer Kunden, das heißt von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt (§ 1 Abs. 1 Satz 3 und § 8 SGB III). Zweitens nach *innen* als Großorganisation mit rund 90.000 Beschäftigten hinsichtlich der Gleichberechtigung ihres weiblichen und männlichen Personals.[93]

4.7.1 Gleichstellung in der BA und auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt

Im Organisationsaufbau spiegelt sich der Gleichstellungsauftrag in zwei voneinander getrennten Ämtern wider: Der Gleichstellungsbeauftragten (GleiB) und der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA). In allen Agenturen, Regionaldirektionen sowie der Zentrale sind GleiB und BCA jeweils bei der Geschäftsführung angesiedelt.

Die GleiB sollen auf die Gleichberechtigung der weiblichen und männlichen Beschäftigten hinwirken. Sie sind berechtigt, bei personellen Entscheidungen und Strukturentwicklungsplänen mitzuwirken sowie bei Benachteiligungen von Frauen und Männern einzuschreiten, sofern diese ihnen ein Mandat dazu erteilen.

Nach außen an die Kunden wendet sich die BCA mit Maßnahmen zum Abbau von Benachteiligungen am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, wobei ihre Zielgruppe nach wie vor Frauen und insbesondere Berufsrückkehrerinnen sind. Als Stabstelle arbeitet die BCA eher projektbezogen und weitestgehend abgekoppelt vom Tagesgeschäft der Agenturen. So konzipieren die BCA zum Beispiel Info-Veranstaltungen, Fortbildungsreihen bzw. Trainings, Begleitprogramme für Berufsrückkehrerinnen und unterstützen die Netzwerkarbeit der BA zu regionalen Frauen- und Familien-Verbänden.

4.7.2 Zum Stand des Gender Mainstreaming in der BA: Fortschritte, Defizite und Rückschritte

Das zunehmende Problembewusstsein für Fragen der Chancengleichheit und der Gleichstellung drückt sich in diesen organisatorischen Einheiten der BA aus. Die befragten Gleichstellungsbeauftragten sahen sich in ihrer Funktion als eine im Großen und Ganzen sowohl in der Belegschaft als auch bei den Führungskräften akzeptierte Gesprächspartnerin. Dennoch zeichnen sich einige Felder ab, in denen sich Defizite oder sogar Rückschritte der Gleichstellungspolitik zu erkennen geben: Intern in der Personal- und Führungskräfte-Entwicklung, in der Ausbildung des BA-Personals, in der Zielsteuerung (Controlling) sowie extern in der proaktiven Wahrnehmung des Gleichstellungsauftrags gegenüber den Kundinnen und Kunden.

[93] Vgl. Bundesgleichstellungsgesetz (BGleiG) und Amsterdamer Vertrag, mit dem sich die Mitgliedstaaten der EU zur Umsetzung des Gender Mainstreaming verpflichten (Inkraftsetzung 1999).

Mit Ausnahme vor allem ostdeutscher Agenturen ist in der Geschlechterverteilung des BA-Personals noch eine auffällige Statusdifferenz vorherrschend: Insgesamt arbeiten zwar überwiegend Frauen in der BA, Führungspositionen sind jedoch überwiegend männlich besetzt. Eine leichte Veränderung dieses Geschlechterverhältnisses lässt sich bisher nur auf unteren Führungsebenen feststellen, das heißt bei den Teamleiterinnen. Von diesen niedrig schwelligen Einstiegsmöglichkeiten in Führungspositionen sowie den veränderten Auswahlverfahren für Führungskräfte werden zukünftige Aufstiegschancen für Frauen zumindest erwartet (vgl. Kapitel 7). Die geschlechterdifferente Besetzung der höheren Führungspositionen durch Personalverantwortliche ist jedoch nach wie vor als eine der größten Hürden für Frauen anzusehen. Führungspositionen gelten als Vollzeitstellen, welche die ständige Verfügbarkeit der jeweiligen Führungskraft voraussetzen. Frauen wird häufig eine „Familien-", nicht aber eine „Karriereorientierung" unterstellt: Mittels unterschiedlicher Argumentationsmuster werden Schwierigkeiten beim beruflichen Aufstieg individualisiert und den Frauen selbst zugeschrieben[94]: „Es mangelt an Bewerbungen von Frauen", „Frauen haben keine Führungserfahrung", „Führungspositionen sind nicht teilzeittauglich".[95] So verschränken sich subjektive und objektive Zugangsweisen, die jedoch einseitig zum Aufstiegshindernis für Frauen werden. Allein auf formale gesetzliche Bestimmungen und Pläne zu setzen, reicht für zukünftige Gleichstellungsstrategien nicht aus: Es bedarf vielmehr der Entwicklung einer gleichstellungs- und familienfreundlichen Organisationskultur innerhalb der BA.

Zwar hat die BA in der Vergangenheit durch Monitoring- und Controllingsysteme ihren Gleichstellungsauftrag zu unterstützen versucht[96], doch kommt es im Bereich der neuen Steuerungslogik im Zuge der BA-Reform sogar zu einem relativen Bedeutungsverlust der Gleichstellungspolitik. Anders als bei anderen geschäftspolitischen Zielen der BA sind im stark aufgewerteten Zielplanungsprozess Aspekte der Gleichstellung nicht berücksichtigt worden, denn es wurden keine verbindlichen Ziele zur Gleichstellung vereinbart (vgl. Kapitel 6).

Gender Mainstreaming wird bisher noch nicht als Querschnittsaufgabe von Personalentwicklung und -führung wahrgenommen. Dominant bleibt unter Führungskräften wie Beschäftigten das Verständnis von Gleichstellung als einem „Frauenthema". So wurden zum Beispiel in den geführten Interviews die GleiB häufig weiterhin als „Frauenbeauftragte" bezeichnet. Der derzeitigen gesellschaftlichen Realität entspricht es immer noch, dass Männer sehr selten Gleichstellung aktiv fördern. Nur in ganz seltenen Fällen wenden sich Männer mit ihren Anliegen an GleiB oder BCA, sei es zum Beispiel als Berufsrückkehrer vor, während oder nach der Familienpause, sei es BA-Führungskraft in Eltern- und/oder Teilzeit. Doch beginnen nach

[94] Dies verweist auf einen enormen Schulungsbedarf der Führungskräfte in diesem Feld (vgl. Hadler 1995, S. 335ff; Bücker-Gärtner 2001, S. 123ff).

[95] Allerdings ist die Reduzierung und Flexibilisierung von Arbeitszeit ein oft geäußerter Wunsch von vollzeiterwerbstätigen Frauen mit Kindern in der öffentlichen Verwaltung, weil sie sich zugleich für die Organisation des Haushalts und der Familienarbeit verantwortlich fühlen (vgl. Bücker-Gärtner 2001, S. 118).

[96] Vgl. Müller/Kurtz (2002).

Einschätzung von Gleichstellungsbeauftragten auch Männer, sich zumindest über die Wahrnehmung von Elternzeiten zu informieren.

Die Förderung der Chancengleichheit von Männern zeichnet sich aber punktuell im Ressort der BCA ab, zum Beispiel bei der zunehmenden Benachteiligung von männlichen Jugendlichen und jungen Erwachsenen am Arbeitsmarkt. Gerade unter ungelernten, jungen männlichen Arbeitskräften haben sich die Arbeitsmarktchancen derart massiv verschlechtert, dass die befragten Expertinnen hier auch aus der Perspektive der Chancengleichheit akuten Handlungsbedarf artikulieren.

5. Das Steuerungssystem der BA

Die Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sprach sich in ihrem Abschlussbericht für eine Zäsur in der Steuerungspraxis der BA aus: Die zuvor praktizierte „Erlasskultur" solle durch eine konsequente Zielsteuerung ersetzt werden. Durch Controlling unterlegte Zielvereinbarungen zwischen allen Ebenen der BA sollten laut Kommission mehr dezentrale Handlungsspielräume und eine stärkere Ergebnisorientierung ermöglichen. Ähnlich lautet es in der Begründung des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: „Die Organisationsreform wird jetzt mit dem Ziel fortgesetzt, die bisher inputorientierte in eine wirkungsorientierte Steuerung der Aufgabenerbringung umzugestalten. Sie soll stärker als bisher die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt sicherstellen. Weiteres Ziel ist eine klar zugeordnete, persönliche Ergebnisverantwortung auf allen Handlungsebenen."

Nach einem ersten Einstieg im Jahre 1999 begann die BA bereits 2000/2001 parallel zu den traditionellen Steuerungsformen über Haushalt (Inputsteuerung) und über detaillierte Regeln des Ressourceneinsatzes (Konditionalsteuerung) in Ansätzen mit einem Verfahren der Steuerung über geschäftspolitische Ziele.[97] Ab dem Jahre 2004 wurde die Haushaltsplanung mit der Zielplanung verknüpft. Durch die Einführung einer systematischen Zielnachhaltung wurde zum ersten Mal eine ergebnisorientierte *Steuerung* über alle Ebenen der Organisation praktiziert. Mit dem Jahr 2005 beginnt die BA zusätzlich zur geschäftspolitischen Zielsteuerung auch mit dem Aufbau einer zahlengetriebenen Steuerung der operativen Prozesse in den Agenturen. In diesem Kapitel werden Zielsteuerung und operative Steuerung dargestellt und Aspekte eines Kontraktmanagements zwischen Bundesregierung und BA erörtert.

5.1 Von der inputorientierten zur wirkungsorientierten Steuerung

Der herkömmliche Steuerungsmodus (Input- und Konditionalsteuerung) wird wegen seiner mangelnden Flexibilität und fehlenden Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit, aber auch wegen seiner demotivierenden Effekte auf die Beschäftigten kritisiert. In der Praxis dieser Steuerung kommt es oftmals zu einer Mittel-Ziel-Verkehrung: Regeln, die im Grunde nur Erreichung übergeordneter Ziele aufgestellt wurden, verselbständigen sich und entwickeln einen Eigenwert. Sie können sich so auf den eigentlichen Kernprozess dysfunktional auswirken. Die mit dem alten Steuerungsmodus typischerweise einhergehende zentralistische Feinregulierung erweist sich hierbei angesichts der Komplexität arbeitsmarktlicher Prozesse und der Heterogenität lokaler Arbeitsmärkte als wenig geeignet.[98] Bereits Hesse, Lüder und Pitschas haben vor mehr als einem Jahrzehnt in einem Gutachten für die BA diese als eine „(...) streng hie-

[97] Vgl. Kapitel 4.
[98] Vgl. zu den Problemen der Konditionalsteuerung u. a. Merton (1968); Lauxmann (1971); Weber (1968); Hoffjan (1998); Ochs/Haubner (2000).

rarchische Organisationsstruktur mit einem hohen Zentralisierungsgrad der Entscheidungsbefugnisse mit weitgehender Steuerung über Rechtsvorschriften“ charakterisiert.[99] Die internen Handlungs- und Entscheidungsstrukturen waren dabei durch die Dominanz hierarchischer Elemente und durch ein kontrollintensives Arbeitsklima zwischen den Landesarbeitsämtern und den Arbeitsämtern geprägt.[100]

Auch die IST-Analyse der Reformkonzeption des Vorstandes gegenüber dem Verwaltungsrat der BA vom 9. Juli 2003 stellt unter anderem in besonderer Weise die mangelnde Steuerungsfähigkeit der Organisation heraus.[101]

Die Input- und Konditionalsteuerung in der BA stand für viele Akteure in einem unbefriedigenden, paradoxen Spannungsverhältnis: Rigidität, hohe Intensität der auf das operative Geschäft gerichteten Interventionen der Zentralebenen und gleichzeitig mangelnde Zielorientierung einerseits, aber auch faktisch größere Spielräume der Arbeitsämter in der Gestaltung ihrer örtlichen Geschäftsprozesse und Geschäftspolitik andererseits.

Banner plädiert für eine Trennung der Steuerungsebene von den Fachebenen, auf denen die Einzelverwaltungen zu selbstständigen, betriebsähnlichen Diensten umgeformt werden sollen.[102] Als neuen Steuerungsmodus wird den Verwaltungen die Zielsteuerung (oder Management by Objectives) nahe gelegt. In diesen Vorschlägen und Empfehlungen kommt ein grundlegender Paradigmenwechsel im Organisations- und Steuerungsverständnis zum Ausdruck. Er beinhaltet die Abkehr von der Ausrichtung und Erfolgsbetrachtung öffentlich-rechtlicher Organisationen am Ressourcenverbrauch und führt sie hin zur Bestimmung ihrer (angestrebten) Wirkungen (Outcome) und deren Operationalisierung. Verknüpft werden ex ante-Zielformulierung mit ex post-Wirkungsmessung.

5.2 Zur Konzeption und Logik der neuen Steuerung

Im Reformprozess der BA wurde das Steuerungs- und Controllingkonzept wie andere Reformelemente auch von einer Projektgruppe durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA mit Unterstützung externer Reformberater im ersten Halbjahr 2003 in seinen Grundzügen neu entwickelt.

Dem Konzept liegen folgende Leitmotive zu Grunde:

- Ausrichtung an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit;
- Herstellung von interner und externer Transparenz;
- sowie die Zuschreibung klarer Verantwortung für die Zielerreichung.

[99] Hesse/Lüder/Pitschas (1992), S. 391.
[100] Ebenda, S. 290.
[101] Vgl. BA-Beratungsunterlage 112/2003.
[102] Banner (1991), S. 8.

Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit wird in der Logik des Konzepts so verstanden, dass der Einsatz von Ressourcen einen betriebswirtschaftlichen Nettoeffekt bringen muss. Die Unterstützung zur Integration eines Arbeitslosen ist nur dann ökonomisch sinnvoll, wenn zu erwarten ist, dass die eingesparten Leistungsbezüge und der frühere Beginn der erneuten Beitragszahlung diejenigen finanziellen Aufwendungen übersteigen, die zur Integration erforderlich sind. Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit bedeutet, dass künftig Aufwands-Wirkungs-Relationen (zum Beispiel Kosten pro Integration, Leistungsaufwand pro Fall) im Mittelpunkt stehen werden.“[103] Nach dieser Auffassung hat nur die Integration eines *Alg I*-Leistungsempfängers eine fiskalische Wirkung aus BA-Sicht.

Auf dieser Grundlage wurde im Rahmen der Projektgruppenarbeit das Konzept der getrennten Rechnungskreise entwickelt. Um das mit der bisherigen Mischfinanzierung der BA-Aufgaben aus Beitrags- und Steuermitteln einhergehende Risiko von Fehlsteuerungen zu vermeiden, wurden die beiden getrennten Rechnungskreise „Auftrag“ und „Versicherung“ konzipiert.

„Der Rechnungskreis „Versicherung" handelt im Interesse und Auftrag der Beitragszahler. Er finanziert sich aus Beitragseinnahmen und hat die Aufgabe, Präventions- und Vermittlungsaktivitäten für alle Arbeits- und Ausbildungssuchenden anzubieten. Darüber hinaus bietet er zeitlich begrenzten Schutz vor den finanziellen Folgen von Arbeitslosigkeit und setzt Beitragsmittel zur Integration von Leistungsempfängern in den ersten Arbeitsmarkt ein. Der Rechnungskreis „Auftrag" erfüllt Aufgaben, die vom Rechnungskreis Versicherung nicht abgedeckt werden – zum Beispiel die Unterstützung von Nicht-Versicherten oder die Förderung von Zielgruppen. Diese gesellschaftlichen Solidaraufgaben sollten mittelfristig aus Steuermitteln finanziert werden und den politischen Auftraggebern (Bund/Länder/Kommunen) Kosten-Nutzen-Abwägungen der BA transparent machen.“[104]

Mit Inkrafttreten des SGB II zum 1.1.2005 werden die zwei Rechnungskreise auf die beiden Rechtskreise SGB II und SGB III bezogen. Mit Beschluss vom 3. Februar 2005 hat der Verwaltungsrat der BA aus Anlass der Einführung des Aussteuerungsbetrages bei Übertritt von Arbeitslosen in SGB II die Eckpunkte des arbeitsmarktlichen Programms verabschiedet und damit eine Präzisierung des Ressourceneinsatzes innerhalb des Rechnungskreises „Versicherung“ (jetzt: SGB III) vorgenommen.[105] Dabei setzt die BA ihre Prämisse der Wirtschaftlichkeitsorientierung in der Weise um, dass die begrenzten Mittel auf die Fälle hoher Wirkungserwartung zu konzentrieren sind. Die Anwendung der „Versicherungslogik“ schließt Ermessensleistungen für die nach der Segmentierung als Betreuungskunden klassifizierten

[103] Gesamtkonzept Steuerung und Controlling. Abschlussbericht der Konzeptphase (2003), S. 11; diese Auffassung wurde vom Verwaltungsrat allerdings wieder eingeschränkt (vgl. BA-Beratungsunterlage 19/2005).
[104] BA-Beratungsunterlage 83/2003.
[105] BA-Beratungsunterlage 19/2005.

Arbeitslosen[106] weitgehend aus, da aus der Perspektive der BA keine fiskalischen Wirkungen erwartet werden.

In diesem Sinne hat der Verwaltungsrat zwei zentrale Leitlinien verabschiedet, die die Steuerung des Ressourceneinsatz lenken sollen:[107]

1. Produkte werden so eingesetzt, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird.
2. Die Wirkung des Produkteinsatzes muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in SGB II erfolgen.

Mit der ersten Leitlinie wird die Unterstützung (durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ebenso wie in Form von Beratungsleistungen) konzentriert auf „schwere aber auch lösbare Fälle“[108] mit dem Ziel, zu einer schnelleren Integration zu kommen, wobei Maßnahmen grundsätzlich so vergeben werden sollen, „dass die langfristige Wirkung berücksichtigt wird, sofern eine verlässliche Prognose möglich ist“.[109]

Die zweite Leitlinie (Wirkung vor Übertritt in SGB II) wird begründet, dass der Erfolg der BA zurechenbar sein muss und eine transparente Leistungsabgrenzung zwischen BA und ARGE/Kommunen realisiert werden kann

Im Zusammenhang der Ausführung zur Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse[110] wird auf die Folgen dieser Leistungspolitik der BA näher eingegangen.

5.3 Die Zielplanung

Für das Haushaltsjahr 2004 wurde zum ersten Mal eine wirkungsorientierte Verteilung des Eingliederungstitels vorgenommen. Auf der Grundlage des Planungsdialoges zwischen Zentrale und Regionaldirektion erfolgt der Abschluss von Zielvereinbarungen bis auf die Ebene der Agenturen.

Ausgangspunkt für den Planungsprozess ist die Entscheidung des Vorstands über die geschäftspolitischen Ziele. Nachdem die BA bis dahin jährlich ihre Ziele verändert hatte, wurden für 2005 erstmals ihre geschäftspolitischen Ziele des Jahres 2004 fortgeschrieben. Sie lauten:

- Beratung und Integration spürbar verbessern;
- Geldleistungen schnell und wirtschaftlich erbringen;
- hohe Kundenzufriedenheit erzielen;
- Mitarbeiter motivieren und ihre Fähigkeiten ausschöpfen.

[106] Vgl. Kapitel 6.3.1.
[107] BA- Beratungsunterlage 19/2005.
[108] Ebenda.
[109] Ebenda.
[110] Vgl. Kapitel 6.3.1.

Die Ziele entsprechen den vier Zieldimensionen einer Balanced Scorecard[111]. Die aufgrund dieser geschäftspolitischen Ziele getroffenen Zielvereinbarungen sind jedoch schwerpunktmäßig auf die Wirkungsdimensionen „Steigerung der Integrationen“ ausgerichtet.

Abbildung 5.1: Überblick über die Entwicklung der geschäftspolitischen Schwerpunkte 1999-2003

Geschäftspolitische Schwerpunkte 1999:
- Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit
- Senkung der Jugendarbeitslosigkeit
- Marktgerechte und schnelle Reaktion auf Stellenangebote
- Schnelle und kundenfreundliche Gewährung von Alg/Alhi und FbW

Geschäftspolitische Schwerpunkte 2000:
- Beschäftigungsmöglichkeiten marktgerecht erschließen und realisieren
- Jugendarbeitslosigkeit senken
- Langzeitarbeitslosigkeit senken
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer verbessern
- Soziale Sicherung und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zur Vermeidung illegaler Beschäftigung

Geschäftspolitische Schwerpunkte 2001:
- Beschäftigungsmöglichkeiten marktgerecht erschließen und realisieren
- Jugendarbeitslosigkeit senken
- Langzeitarbeitslosigkeit senken
- Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter senken
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer verbessern
- Soziale Sicherung und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zur Vermeidung illegaler Beschäftigung

Geschäftspolitische Schwerpunkte 2002:
- Vermittlung verstärken
- Jugendliche, Langzeitarbeitslose und Schwerbehinderte aktivieren, qualifizieren und integrieren
- Beschäftigung von Frauen fördern
- Illegale Beschäftigung und Leistungsmissbrauch bekämpfen

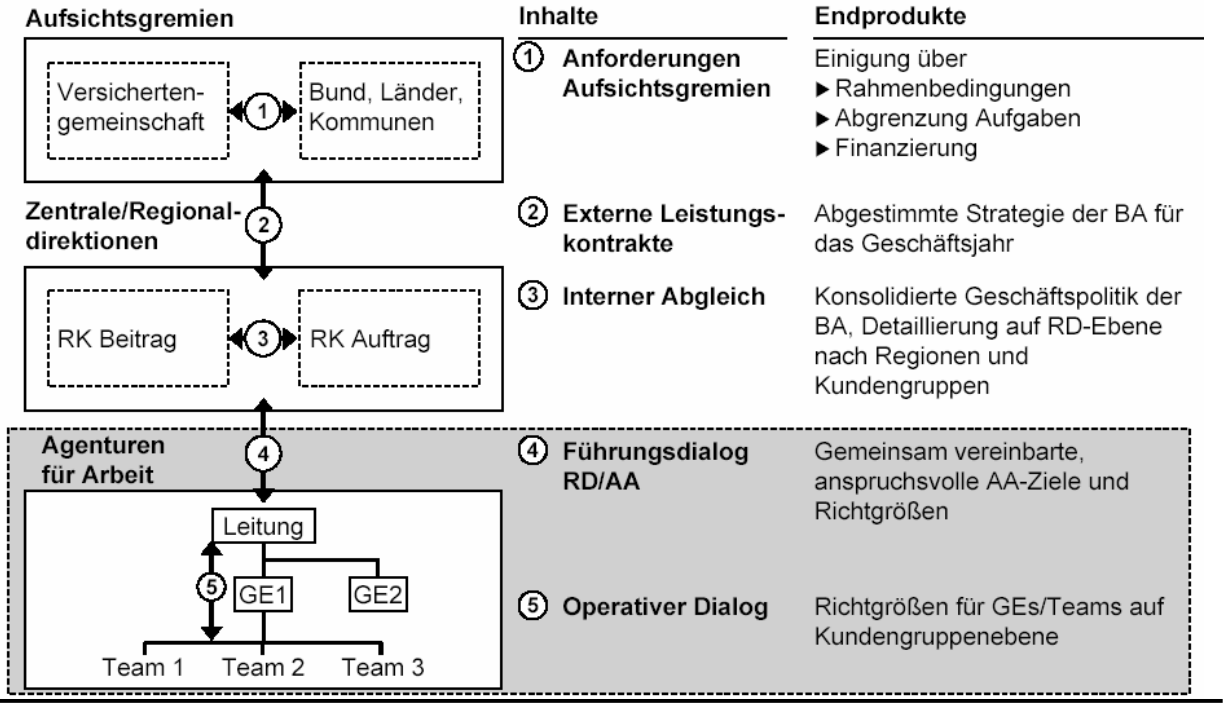
Geschäftspolitische Schwerpunkte 2003
- Individuelle Arbeitslosigkeit vermeiden und beenden
- Schnelle Eingliederung
- Jugendliche und Langzeitarbeitslose aktivieren, qualifizieren und integrieren
- Illegale Beschäftigung und Leistungsmissbrauch bekämpfen

[111] Als Balanced Scorecard wird eine mehrdimensionale Steuerung bezeichnet, die statt einer einseitigen Zielausrichtung ein umfassenderes Bild von der Leistung einer Organisation abbilden will. In der klassischen Ausprägung von Kaplan und Norton (1996) sind diese Dimensionen die finanzielle Perspektive, die Kunden-, Prozess-, Lern- und Innovationsperspektive.

5.4 Der Zielvereinbarungsprozess

Der Zielplanungs- und Zielvereinbarungsprozess wurde für das Jahr 2005 weiterentwickelt. Dieser wird im Folgenden dargestellt.

Abbildung 5.2: Zielvereinbarungen und Umsetzung der Ziele auf die operative Ebene



Zentrales Element der Zielsteuerung sind jährliche Zielvereinbarungen zwischen dem Vorstandsvorsitzenden der BA und den Vorsitzenden der Geschäftsführung der Regionaldirektionen. In der Folge treffen die Regionaldirektionen Zielvereinbarungen mit den Agenturen.

Für die Einhaltung der Ziele besteht eine hohe Verbindlichkeit, deren Erreichung durch das Controlling transparent gemacht und in monatlichen Zielnachhaltegesprächen überprüft wird. Ein Kontrakt über die Ziele und Rahmenbedingungen der BA mit der Bundesregierung ist zwar im Steuerungskonzept sowie dem Dritten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgesehen, jedoch noch nicht umgesetzt.[112]

Basierend auf den geschäftspolitischen Zielen, die jährlich im Juli von der Zentrale bekannt gegeben werden, beginnt der Planungsprozess. Die Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit ermitteln in einem Planungsdialog eine Einschätzung ihrer operativen Leistungsfähigkeit, das heißt wie viele geförderte und ungeförderte Integrationen unter den regionalen Arbeitsmarktbedingungen aus ihrer Sicht erreichbar sind und welches Budget hierfür notwendig

[112] Vgl. Kapitel 5.8.

ist. Die Regionaldirektionen geben die aggregierten Werte ihres Bezirks an die Zentrale weiter, die diese mit ihren Erwartungswerten abgleicht und gegebenenfalls anpasst. Daraufhin beginnt die Haushaltsplanung der BA, die von September bis November zwischen Vorstand, Verwaltungsrat und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit abgestimmt wird. Auf Grundlage des Haushalts und der gegebenenfalls geänderten Prognosen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung passen die Agenturen und Regionaldirektionen erneut ihre Planungen an und stimmen dieses Ergebnis erneut mit der Zentrale ab. Zu Beginn des folgenden Jahres vereinbaren der Vorstand und die Regionaldirektionen ihre Ziele. In der Folge treffen die Regionaldirektionen auf Basis ihrer Verpflichtungen gegenüber der Zentrale die Zielvereinbarungen mit den Agenturen. Bestandteil der Zielvereinbarung ist das Budget des Eingliederungstitels. Die Agenturen dokumentieren in ihrem Arbeitsmarktprogramm, mit welchem Instrumenten-Mix sie das Ziel im Rahmen des vereinbarten Eingliederungstitels erreichen wollen.

Der aggregierte Zielwert der Regionaldirektion ist vor den Zielgesprächen mit den Agenturen bereits festgelegt. Es geht also hierbei nur noch darum, in welchem Verhältnis die Zielwerte der Regionaldirektion auf die Agenturen verteilt werden. Wird von einer Agentur ein geringer Leistungsbeitrag abgeschlossen, müssen andere Agenturen entsprechend mehr leisten. Die Geschäftsführungen der Agenturen verweisen daher in Interviews regelmäßig auf den Vorgabecharakter der „Vereinbarungen“. Zwar beinhalte der gesamte Prozess auch Elemente eines Gegenstromverfahrens, letztlich setzt sich aber die Zentrale mit ihren Vorstellungen durch.

Die Zielvereinbarung zwischen Zentrale und Regionaldirektion, sowie dieser und den Agenturen wird in einer vorgegebenen Form einheitlich abgeschlossen. In nachfolgender Tabelle ist eine Zielvereinbarung exemplarisch dargestellt und im Folgenden erläutert.

Abbildung 5.3: Zusammenfassung einer Zielvereinbarung 2005 zwischen einer RD und AA SGB III

1. Rahmenbedingungen	
1.1. Ökonomische Eckwerte des Bundes und in der RD	
1.2. Haushalt (jeweils ausgewiesen für die RD, AA und Anteil der AA an der RD)	
1.2.1. Eingliederungstitel (Kapitel 2)	
1.2.2. Beplante Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Kapitel 3)	
1.2.3. Förderung der beruflichen Ausbildung	
1.2.4. Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben	
2. Geschäftspolitische Ziele für den Kundenkreis des SGB III	
Beratung und Integration spürbar verbessern	
Integrationen in den Ausbildungsmarkt	1 558
Integrationen in den Arbeitsmarkt	11 315
Darunter ungeförderte Integrationen 1 (incl. alle Job-to-job)	8 748
Darunter geförderte Integrationen 1	2 567
Der Anteil der Zielgruppen soll gegenüber dem Vorjahr mindestens konstant bleiben.	
3. Budget	
Eingliederungstitel Kapitel 2	12 048 Tsd. Euro
Beplante Leistungen aus dem Deckungskreis 1 Kapitel 3	19 865 Tsd. Euro
Darunter Reha/SB	15 804 Tsd. Euro
Darunter Förderung der beruflichen Ausbildung	4 061 Tsd. Euro
3.1 Übergänge zu Leistungen nach dem SGB II	
Übergänge zu Leistungen nach dem SGB II	2 707
Aussteuerungsbetrag	26 682 Tsd. Euro
3.2 Geldleistungen schnell und wirtschaftlich erbringen	
Q1 Wert: Bearbeitung der Arbeitslosengeld I Anträge binnen 14 Tagen	Mind. 75 Prozent
3.3 Mitarbeiter motivieren und ihre Fähigkeiten ausschöpfen	
Nicht operationalisiert. Soll im Laufe des Jahres mit Indikatoren für Zusammenarbeit, Personalentwicklung und Führungsleistung in Standardabfragen erhoben werden.	
3.4 Hohe Kundenzufriedenheit erzielen	
Nicht operationalisiert. Soll im Laufe des Jahres mit Indikatoren für Qualität und Schnelligkeit in Standartabfragen erhoben werden	
4 Geschäftspolitische Rahmenvorgaben für die Zielerreichung 2005	
Vorgaben, die einen wirtschaftlichen und wirksamen Produkteinsatz regeln sollen.	
5 Qualitätsziele	
Die Qualität der Daten muss innerhalb des Jahres von 75 Prozent auf 90 Prozent gemessen im Qualitätsindex verbessert werden.	
Anteil von Erstgesprächen mit Kundendifferenzierung bis Juni 75 Prozent und bis Oktober 95 Prozent.	
Anteil Vermittlungsgesprächszeit in den Kundenzentren an Gesamtarbeitszeit: 60 Prozent	
Durchschnittliche Vorlaufzeit Vermittlungsgespräche: 10 Werktage	
Anteil taggleicher bearbeiteter Anträge: 75 Prozent	
6 Qualitätsstandards	
Standards des Prozesses wie Beratungsgespräche und Vermittlungsvorschläge müssen dokumentiert werden.	

In der Präambel wird festgehalten, dass die Zielvereinbarung, mit Ausnahme der Bereiche Ausbildungsmarkt und Reha, grundsätzlich auf den SGB III-Kundenkreis ausgerichtet ist.

Mit den ökonomischen Eckwerten sollen die exogenen Faktoren berücksichtigt werden, welche die Zielerreichung beeinflussen können. Allerdings sind sie nur bedingt verlässlich angesichts des sich über insgesamt sechs Monate hinziehenden Zielplanungsprozesses, so dass die Planungsdaten an die Konjunktur- und Arbeitsmarktprognosen angepasst werden müssen.

Im Zentrum der Zielvereinbarungen steht die Steigerung der Integrationszahl. Für das Jahr 2004 plante die BA insgesamt eine Steigerung der Integrationen um 12,3 Prozent. Es wurde eine Steigerung um 8 Prozent erreicht.[113] Für 2005 ist wiederum eine gesteigerte Zahl der Integrationen geplant. Wegen des verringerten Eingliederungstitels wird es dabei eine Verschiebung von geförderten zu ungeförderten Integrationen geben: Bei den ungeförderten Integrationen ist eine Steigerung um rund 136.000 Integrationen (+ 8,1 Prozent) im Vergleich zum Jahr 2004 angesetzt. Gleichzeitig sieht die BA eine Reduktion der geförderten Integrationen in den Arbeitsmarkt um 119.000 (-18,6 Prozent) vor.

Mit dem Indikator Integration wurde ein Outcome-Indikator gewählt, das heißt, die BA möchte sich an ihrer Wirkung auf dem Arbeitsmarkt messen und nicht an dem Aufwand, den sie betreibt. Bei den grundsätzlichen Vorteilen eines Outcome-Indikators scheint die Validität des Indikators Integration jedoch problematisch: Es stellt sich hier die Frage, inwieweit er tatsächlich die Leistung der BA abbilden kann. Er ist stark durch exogene Einflüsse wie der allgemeinen Entwicklung des Arbeitsmarktes betroffen und weist den Eigenbeitrag der BA nicht eindeutig aus. Die BA hat nun aufgrund dieser Problematik mit Beschluss des Verwaltungsrates im Juni 2005 einen neuen Wirkungsindikator „Veränderung der Dauer des Kundenkontakts mit Produkteinsatz“ eingeführt. Die Erfolgsbetrachtung wird hierbei unterlegt durch eine statistische Gegenüberstellung der Arbeitslosendauer von vergleichbaren Kunden mit und ohne Produkteinsatz.

Die quantifizierten Integrationsziele mit ihren zurechenbaren Kostenansätzen sind direkt verknüpft mit der Finanzplanung im Bereich der Ermessenleistungen. Außerdem werden die Anzahl der erwarteten Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit und der auf dieser Basis kalkulierte Aussteuerungsbetrag ausgewiesen.

Für den Bereich der Geldleistungen wird der so genannte Q1-Wert vereinbart. Er drückt den Anteil der Anträge auf Arbeitslosengeld aus, die innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Beginn des Leistungsanspruches entschieden sind. Der Zielwert liegt bundeseinheitlich bei mindestens 75 Prozent der Anträge. Die Verwendung dieses Effizienzindikators wird in der Praxis problematisiert, weil er für Agenturen mit einem hohen Bestand an Arbeitslosen leicht und für Agenturen in einem dynamischen Arbeitsmarkt mit häufigen Fluktuationen der Kunden nur

[113] Quartalsbericht BA 1/2005.

schwer zu erreichen ist.[114] Außerdem sind Rückstände nicht regelmäßig den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Leistungsabteilung zuzurechnen, sondern häufig dadurch begründet, dass Kunden ihren Antrag nicht vollständig einreichen oder nicht einreichen können, weil ihnen Unterlagen ihres Arbeitgebers fehlen. In dem Maße, wie die Agenturen bereits auf das Geschäftsmodell Kundenzentrum umgestellt werden, wird ein neuer Leistungsindikator für den Geldleistungsbereich zu Grunde gelegt: die taggleiche Bearbeitung von Arbeitslosengeldanträgen. Hierfür scheint der Q1-Wert nicht mehr erforderlich zu sein.

Im Feld der Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit wird lediglich auf kommende Umfragedaten verwiesen. Eine inhaltliche Bestimmung dieser Ziele ist noch nicht erfolgt.

Unter den geschäftspolitischen Rahmenbedingungen sind Vorgaben zum wirtschaftlichen und wirksamen Produkteinsatz gemacht. Arbeitsmarktliche Maßnahmen sollen so eingesetzt werden, dass sie möglichst viel „return on investment“ bringen. Grundsätzlich sind Förderungen nur dann durchzuführen, wenn dadurch die Gesamtdauer des Kundenkontakts verkürzt wird und die Wirkung mit hoher Wahrscheinlichkeit vor dem Übertritt in den SGB II-Bereich erfolgt. Da Marktersatzmaßnahmen im Verhältnis zu den Kosten eine geringe Wahrscheinlichkeit der Integrationssteigerung haben, sollen sie grundsätzlich nur in Ausnahmenfällen, zum Beispiel für Schwerbehinderte eingesetzt werden. Für die Zielgruppenförderung[115], die in den vergangenen Jahren zentraler Bestandteil der geschäftspolitischen Ziele der BA war, ist nun vereinbart, dass die Förderung auf dem Niveau des Jahres 2003 fortgesetzt wird. Marktkunden sollen keine Maßnahmen erhalten.

In Abweichung vom Prinzip der mit der Zielvereinbarung angelegten Steuerung über Wirkungsziele findet mit den Qualitätszielen eine Reihe von Prozess- und Maßnahmevorgaben Eingang in die Zielvereinbarung. Diese betreffen zum Beispiel die Durchführung der Terminierung, Kundendifferenzierung und den Anteil der Vermittlergesprächszeit. Die Qualitätsstandards beinhalten unter anderem Regeln zu Maximalwerten von Bearbeitungsrückständen in der Leistungsabteilung und Dokumentationsvorschriften für Kundenkontakte. Diese Vorgaben sind für alle Agenturen einheitlich geregelt.

Spezifische Ziele zum Gender Mainstreaming sind in der Vereinbarung nicht enthalten, weder externe zur Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt, noch interne für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA.[116] Dies steht im Missverhältnis zum hohen Stellenwert des im § 1 SGB III postulierten durchgängigen Prinzips der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitsförderung.

Die Zielvereinbarung ist eine Kombination aus der Festlegung von zu erreichenden Outcome-Zielen (Integration) einerseits und detaillierten Regelungen zum Produkteinsatz (Rah-

[114] Fachkraft Agentur.
[115] Besonders förderungsbedürftige Personengruppen sind nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 SGB III schwerbehinderte Menschen, Ältere mit Vermittlungserschwernissen, Geringqualifizierte sowie Jugendliche unter 25 Jahren.
[116] Lediglich für Berufsrückkehrerinnen ist geregelt, dass ihre Förderung konstant zum Vorjahr bleiben soll.

menbedingungen) und von Prozessen (Qualitätsstandards, Qualitätsziele) andererseits. Das bedeutet, dass die Agenturen die Ergebnisverantwortung für die Integrationsziele tragen, dabei aber nicht frei in ihrer Prozessgestaltung sind. Mit anderen Worten: Vorgegeben ist nicht nur, *was* erreicht werden soll, sondern auch, *wie* das Ziel erreicht werden soll.

Die durchschnittliche Zielerreichung der Agentur wird unterjährig mit einem Index bewertet, der zu 70 Prozent die oben erläuterten Indikatoren Integration, Budget, Q1-Wert und Anzahl der Übertritte ins SGB II sowie zu 30 Prozent die Verkürzung der Kundenkontaktdauer von Alg I-Beziehern beinhaltet.

Wie die Ziele innerhalb der Agentur aufgeteilt werden, ist nicht näher geregelt: Sie wird insgesamt für ihre Zielerreichung verantwortlich gemacht. Zum Teil werden die Ergebnisse auf Teams heruntergebrochen. Zum Teil wird nur das Gesamtergebnis der Agentur der internen Steuerung zu Grunde gelegt.

5.5 Die Zielnachhaltung

Die Zielnachhaltung findet in monatlichen Gesprächen zwischen Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen den Regionaldirektionen und den einzelnen Agenturen statt. Die Gespräche haben den Charakter persönlicher Verbindlichkeit; entsprechend werden sie in Abständen vom Vorstandvorsitzenden der BA bzw. von den jeweiligen Vorsitzenden der Geschäftsführung auf Regionaldirektions- bzw. Agenturebene wahrgenommen. Die Vorbereitung und Begleitung der Gespräche liegt in der Zentrale beim Zentralbereich „Steuerung der Regionaldirektionen“ und in den Regionaldirektionen bei den Agenturberatern. Grundlage der Gespräche sind die monatlichen Controllingdaten.

Zur Beurteilung der Leistung der Agenturen werden die relativen Abweichungen von den Zielvereinbarungen betrachtet. Der Erfolg einer Agentur wird also nicht am Niveau ihrer Leistungen, sondern durch die Soll-Ist-Analyse der Planungsdaten beurteilt. Als Maßstab gelten Agenturen desselben Vergleichstyps, das heißt Agenturen mit einer ähnlichen Arbeitsmarktstruktur.[117]

Die Zielnachhaltegespräche sollen auch dem Transfer von guter Praxis zwischen den Agenturen dienen, was jedoch nur sehr bedingt geschieht. In den Analysebogen für die Nachhaltegespräche bleibt das vorgegebene Feld für „Best Practice“ in aller Regel leer. In den geführten Interviews wurde dies von den beteiligten Akteuren mit der mangelnden „Positivkultur“[118] der BA erklärt. Die Zielnachhaltung ist auf die Identifizierung von Schwachstellen fokussiert. Es werden schwerpunktmäßig die Zielverfehlungen und weit weniger die positiven Entwicklungen betrachtet. Die Agenturen versuchen aufgrund dieser punktuellen Betrach-

[117] Vgl. Kapitel 5.5.1.
[118] Führungskraft Agentur.

tung in erster Linie, in *allen* Bereichen die Sollwerte zu erreichen („Grüne Ampel"), anstatt ihrer Geschäftspolitik angepasste Leistungsprofile zu entwickeln.[119]

Mit der monatlichen Taktung der Nachhaltegespräche liegt ein sehr kurzer Steuerungszyklus vor.[120] Diese ständige „fürsorgliche Belagerung"[121] der Agenturen ist nicht nur wegen des hohen Aufwands für Planung, Durchführung und Nachbereitung der Gespräche problematisch. Besonders vor dem Hintergrund, dass viele arbeitsmarktliche Maßnahmen erst mittel- und langfristig wirken, stellt sich die Frage, ob längere Steuerungszyklen nicht angemessener wären.

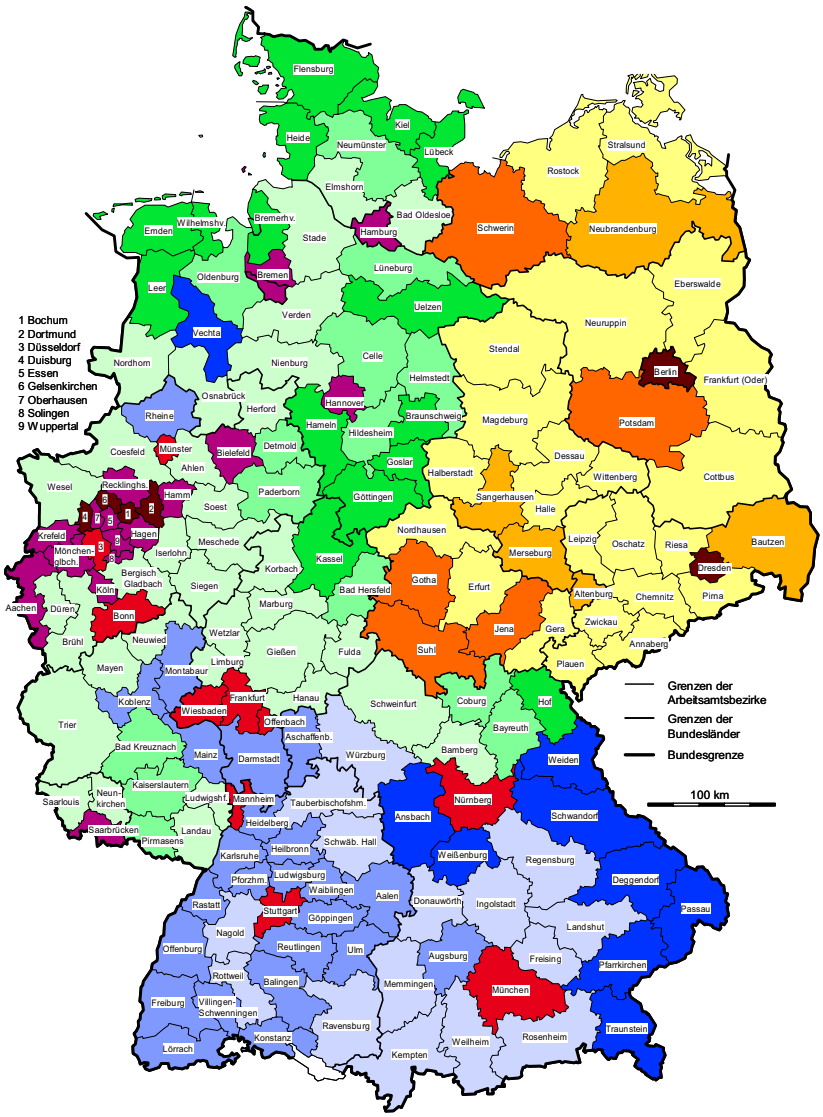
5.5.1 Die Vergleichstypen für die Arbeitsagenturen

Die Performanz einer Agentur hängt nicht nur von ihrer individuellen Leistungsfähigkeit ab, sondern auch von den regionalen Arbeitsmarktbedingungen. Dies ist bei der Bewertung einer Agentur mit einzubeziehen, so dass es eines angemessenen Vergleichsmaßstabs für die Agenturen bedarf. Da die Regionaldirektionen in der Regel heterogene Arbeitsmarktstrukturen haben, bietet sich ein horizontaler Vergleich innerhalb der Regionaldirektion nicht an. Deshalb identifizierte die BA zwölf Vergleichstypen von Agenturbezirken, die jeweils vergleichbare Arbeitsmarktstrukturen aufweisen.[122] Mit den Vergleichstypen ist eine Vergleichsbasis geschaffen worden, die eine Bewertung der Kennzahlen erleichtert. Für die Arbeitsmarktbezirke in Deutschland sind folgende Cluster gebildet worden:

- Bezirke in Ostdeutschland mit schlechtesten Arbeitsmarktbedingungen
- Bezirke in Ostdeutschland mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen
- Bezirke in Ostdeutschland mit in der Regel hoher Arbeitslosigkeit, zum Teil Grenzlage zum Westen
- Großstädtisch geprägte Bezirke mit hoher Arbeitslosigkeit
- Vorwiegend großstädtisch geprägte Bezirke mit mäßig hoher Arbeitslosigkeit
- Bezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, aber mäßiger Dynamik
- Bezirke mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und wenig Dynamik
- Bezirke mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit
- Zentren mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik
- Ländliche Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher saisonbedingter Dynamik
- Mittelstandsstrukturierte Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage
- Bezirke mit günstigster Arbeitsmarktlage

[119] Zur Ausprägung von verschiedenen Leistungsprofilen und Produktionsmodellen in Arbeitsagenturen vgl. Ochs (2005).
[120] Im Vergleich wird in den meisten privatwirtschaftlichen Unternehmen eine vierteljährliche Zielüberprüfung praktiziert.
[121] Führungskraft Regionaldirektion.
[122] Diese wurden 2005 zweifach überarbeitet. Dabei wechselten von 178 Agenturbezirken 45 die Clusterzugehörigkeit.

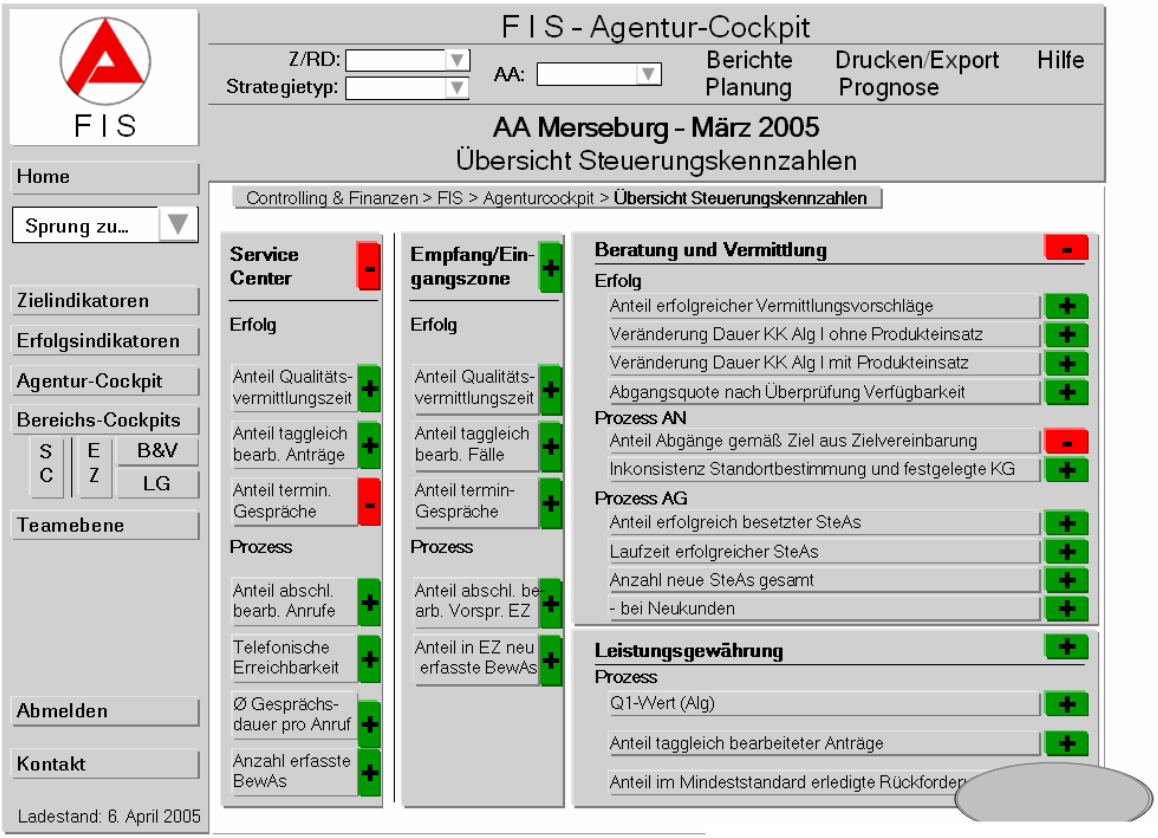
Abbildung 5.4: Vergleichstypen der Agenturbezirke (Stand 2005)



5.6 Die operative Steuerung

Mit der neuen Steuerungslogik wurde ein Konzept entwickelt und eingeführt, das die ergebnisorientierte Steuerung der Regionaldirektionen und Agenturen ermöglicht. Zur Binnensteuerung der Prozesse in der Agentur wurde im ersten Halbjahr 2005 mit einem Test in der Agentur Halle ein Konzept der operativen Steuerung der Kundenprozesse aufgelegt. Dessen zentrales Element ist das „Agentur-Cockpit“ mit ca. 30 Prozesskennzahlen für Geschäftsleitung, Bereichsleiter und Teamleiter. In den Steuerungskennzahlen des Cockpit werden die Prozesse des Kundenzentrums mit einem hohen Detaillierungsgrad quantifiziert. Damit soll eine Transparenz der zentralen Parameter des neuen Kundenprozesses hergestellt und die Konsistenz der Vermittlerentscheidungen zu den Standards der Handlungsprogramme und der Produkteinsatzlogik überprüfbar gemacht werden.

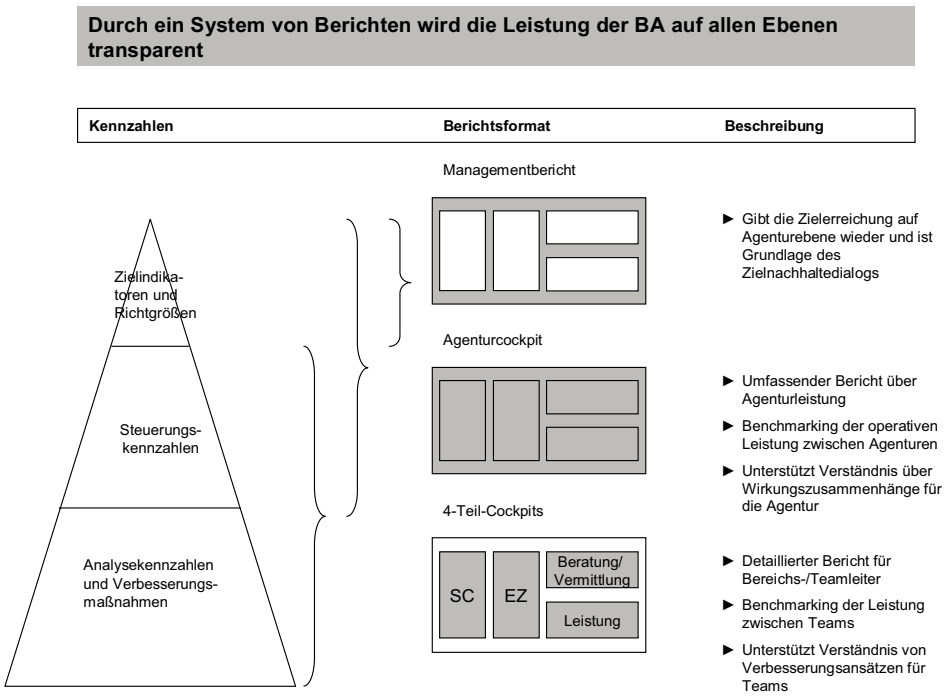
Abbildung 5.5: Führungs-Informations-System – Agentur-Cockpit (Ausschnitt)



Dargestellt werden die Daten im Führungsinformationssystem FIS für alle Bereiche der Agentur. Abweichungen von den Zielwerten werden farblich angezeigt.

In den so genannten Leistungszirkeln halten die Führungskräfte mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Ziele der operativen Steuerung nach, das heißt die Geschäftsführung mit der Bereichsleitung, diese mit der Teamleitung und diese wiederum mit den Teams als kleinster Einheit im Steuerungsprozess. Die Handlungsempfehlungen zu den Leistungszirkeln geben einen Leitfaden für strukturierte regelmäßige Teambesprechungen. Nach dem Konzept soll es auch Raum geben für „weiche“ Themen, wie zum Beispiel den Austausch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervermittlern über die Stellenmarktlage.

Abbildung 5.6: Gesamtsteuerungslogik einer Agentur



Wie in der Abbildung dargestellt, wird die Agentur insgesamt über Kennzahlen auf drei Aggregationsniveaus gesteuert:

- Zielindikatoren, auf die sich die Agentur in ihrer Zielvereinbarung verpflichtet hat;
- Steuerungskennzahlen, in denen die Prozesse der Agentur insgesamt abgebildet sind;
- und Analysekennzahlen, durch die die einzelnen Arbeitsprozesse der Teams im Service Center, in der Eingangszone, in Beratung/Vermittlung und in der Leistung abgebildet werden.

Wie verhält sich nun die operative Steuerung zur geschäftspolitischen Gesamtsteuerung? Die operative Steuerung soll den Agenturen zur Justierung ihres Geschäfts dienen, wenn die Agentur unter den Planungen der Zielvereinbarung liegt. Um den gewünschten Outcome zu erreichen (Integrationen), wird an den Hebeln des Output (Produkteinsatz) angesetzt. Dies impliziert ein Wirkungsmodell, dem zu Folge die Einhaltung der Standards der Prozesse im Kundenzentrum (Segmentierung, terminierte Gespräche etc.) und die regelgetreue Anwendung der Handlungsprogramme[123] einen direkten Beitrag zur Zielerreichung leisten. Die direkte Vermittlung von Outcome und Output wird hingegen in der Literatur mit Hinweis auf die

[123] Vgl. Kapitel 6.

klassische Wirkungslücke, also auf die tendenzielle Uneindeutigkeit des Übergangs von Output in Outcome, als problematisch gesehen.[124]

Eine inzwischen nur noch wenig genutzte Quelle für Wirkungsbetrachtungen sind die Eingliederungsbilanzen, die bereits mit dem SGB III 1998 eingeführt wurden. Sie geben Rechenschaft über die Gesamtausgaben für Integrationen, die Ausgaben der einzelnen Leistungen und die durchschnittlichen Förderkosten für Zielgruppen; Sie beinhalten Kennzahlen über die Eingliederungsquote und erfassen den Verbleib in Beschäftigung nach sechs Monaten.[125] Damit geben sie Aufschluss über die Nachhaltigkeit von Maßnahmen. Die arbeitsaufwändig erstellten Eingliederungsbilanzen finden jedoch kaum noch Beachtung innerhalb und außerhalb der BA. Dieses mangelnde Interesse zeigt sich auch darin, dass sie nachrangig bearbeitet werden und nur mit großer zeitlicher Verzögerung vorgelegt werden. So lagen in den meisten Agenturen die Eingliederungsbilanzen für das Jahr 2003 erst im 2. Quartal 2005 vor.

5.7 Controlling und biografische Daten

Das neue Steuerungsmodell der BA basiert seit 2004 auf einer grundsätzlich veränderten Datenstruktur hinsichtlich der Aufbereitung und der Grundlage der Steuerungsdaten: Während früher die Aufbereitung der Daten durch die Arbeitsmarktstatistik erfolgte, liegt heute die Zuständigkeit für die wesentlichen Steuerungsdaten beim Controlling.

Als Datenbasis stand bisher die stichtagsbezogene Statistik zur Verfügung. Damit konnten weder individuelle Kundenbiografien erstellt noch Bewegungen von Kundenströmen hinreichend beobachtet werden. Aus den stichtagsbezogenen Daten konnten nur Aussagen gemacht werden der Art: „X Personen haben an einer Umschulung teilgenommen. Y Personen wurden in den ersten Arbeitsmarkt integriert.“ Ein direkter Bezug zwischen Maßnahme und Integration war hierbei nicht herstellbar. Daten der verschiedenen IT-Fachanwendungen waren nicht hinreichend miteinander verknüpft. Auswertungen zu gemeinsamen Fragstellungen ergaben regelmäßig Differenzen und Unschärfen in den Zahlenwerten.

Das Controlling ist seit 2004 auf eine aussagekräftigere Datenbasis gestellt worden. Im Projekt "Biografische Daten" werden für alle Kunden der BA Informationen über deren Soziobiografie (Alter, Geschlecht, Ausbildungstand, Familienstand etc.), Beschäftigungs- und Arbeitslosenzeiten, Zahlungsströme (Leistungsbezüge, Maßnahmekosten etc.) sowie in Anspruch genommene Dienstleistungen der BA (Beratung, Fördermaßnahmen) in einem Datawarehouse integriert. Die Daten werden systematisch und hierarchisch aus den verschiede-

[124] Dunkhorst (1999) thematisiert für die Verwaltung die Schwierigkeiten, das Verhältnis Aufwand (Input: zum Beispiel Personal, Budget etc. und Output, zum Beispiel Anzahl der Umschulungen) und Wirkung zu prognostizieren (Outcome: zum Beispiel Integrationen).

[125] „Jedes Arbeitsamt erstellt über seine Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach Abschluss eines Haushaltsjahres eine Eingliederungsbilanz. Die Eingliederungsbilanzen müssen vergleichbar sein und sollen Aufschluss über den Mitteleinsatz, die geförderten Personengruppen und die Wirksamkeit der Förderung geben“ (§ 11 SGB III).

nen Fachverfahren (coLei, coSach coArb, FINAS und DV-WK[126]) abgegriffen. Auf dieser Datengrundlage können Einzelfallentscheidungen aufgrund der Kundenhistorie getroffen werden. Außerdem können mit den biografischen Daten die Kennzahlen des Controlling fast beliebig nach Dimensionen wie Alter, Geschlecht, Agentur, Region, Kundensegment etc. ausgewertet werden. Weiterhin können aus den biografischen Daten problemlos geschlechtsspezifische Daten generiert werden. Dies ermöglicht die fortlaufende Überprüfung des durchgängigen Prinzips der Gleichstellung von Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt im Sinne des §1 SGB III. Derzeit wird dieses Instrument nur für punktuelle Untersuchungen genutzt.

Mit den biografischen Daten ist es möglich, für eine bestimmte Personengruppe deren Verbleib zu analysieren, zum Beispiel: „Von X Personen, die an der Umschulung teilgenommen haben, ist eine Zahl von Y in den ersten Arbeitsmarkt integriert worden." Damit wird grundsätzlich die Möglichkeit für die Durchführung von Wirkungsanalysen geschaffen. So ist beabsichtigt, zur Unterstützung von Einzelfallentscheidungen Prognosen über die Integrationswahrscheinlichkeit zu erstellen.

Problematisch ist die Stabilität der biografischen Daten. Sie verändern sich durch nachträgliche Eingaben und Korrekturen in den Fachverfahren. In den monatlichen Zielnachhaltegesprächen und der Analyse der Controllingdaten kann bei der Veränderung eines Indikators nicht eindeutig interpretiert werden, ob diese Veränderung der Performanz, externen Faktoren oder Schwankungen im Datensatz zuzuschreiben ist. Hinzu kommen Fehlerquellen bei der Dateneingabe. Angesichts der im Zuge der Reform eingeführten Zeitvorgaben für Kundentermine sei eine aufwändige Dokumentation aller Kundenkontakte nicht in der nötigen Sorgfalt möglich.[127] Da außerdem kein ausgeprägtes Verständnis für den Zweck der Dateneingabe erwirkt werde[128], sei auch die Bereitschaft zur akribischen Dateneingabe bei den Vermittlern eingeschränkt.

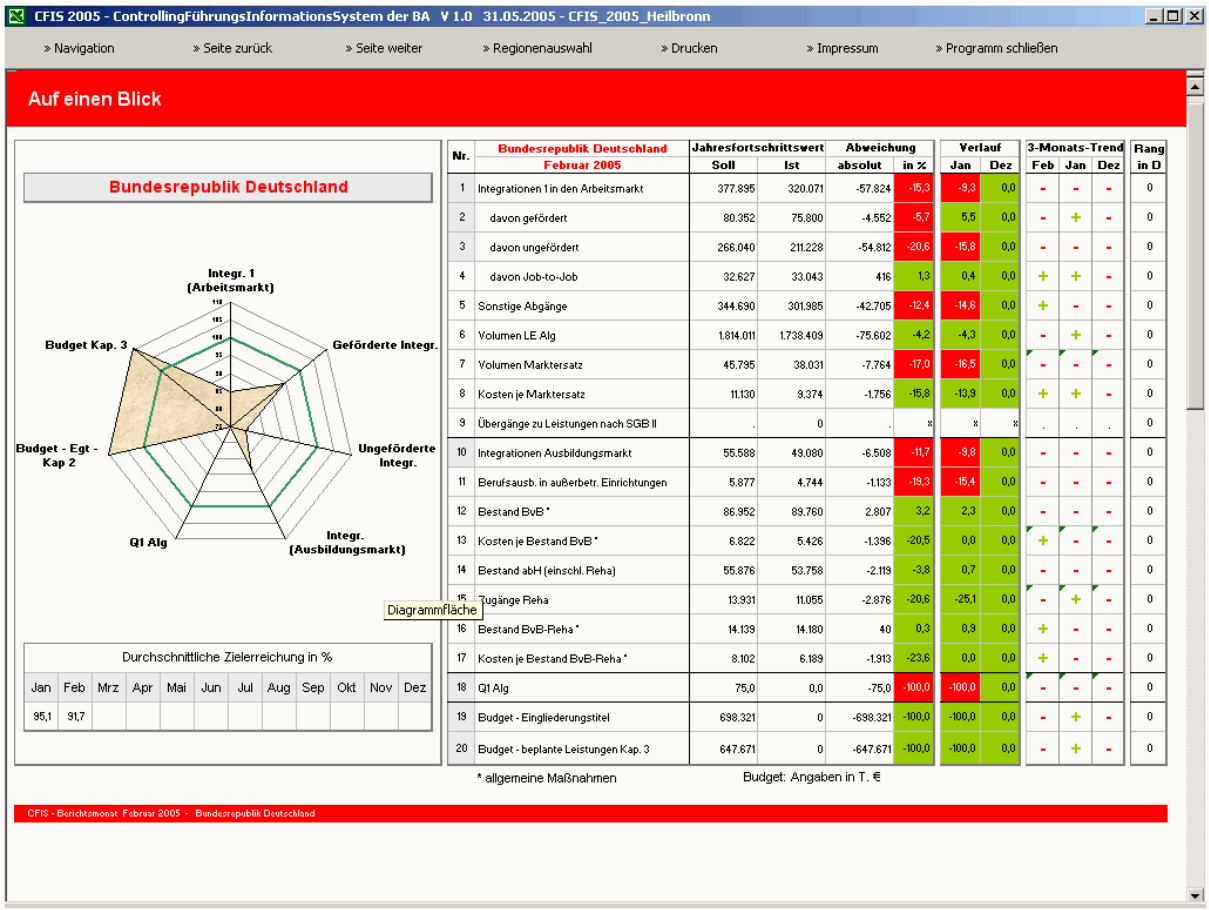
Der Bedeutungszuwachs der Zahlen durch den neuen Steuerungsdialog in der BA („Controlling als Sprache der Organisation"[129]) gibt Anlass zur Problematisierung der Wirkungskontrolle des Controlling selbst. Dennoch wird eine weitere Stabilisierung und Ausweitung der Datenlage für dringend notwendig gehalten, mit dem Argument, dass sonst „ein sehr stringenter Zielsteuerungsprozess mit wenig stringenten Zahlen geführt" werde.[130] Zur Verbesserung der Datenqualität wurden Datenqualitätsbeauftragte in jeder Agentur eingeführt und in den Zielvereinbarungen Qualitätsstandards für die Daten festgelegt.

Bisher war die Datenaufbereitung teilweise zentralisiert, teilweise erfolgte sie aufwändig manuell in den einzelnen Agenturen. Die Daten für den Controllingbericht werden nun aus-

[126] Vgl. Kapitel 8.
[127] Fachkräfte Agentur; Führungskraft Agentur.
[128] Führungskraft Agentur.
[129] Weise/Kunz (2003).
[130] Führungskraft in einer Regionaldirektion.

schließlich aus der EDV generiert und zentral im BA-Servicehaus der Zentrale aufbereitet. Die Agenturen bekommen von dort einheitlich grafisch aufbereitete Berichte in Form des Controlling Führungs Informations System (CFIS).

Abbildung 5.7: Controlling Führungs Informations System CFIS



In CFIS sind die Indikatoren der Zielvereinbarung und weitere Teilindikatoren grafisch und tabellarisch abgebildet. In weiteren Darstellungen können die Daten auf Abweichungen zum Zielwert, im Vergleich zu anderen Agenturen des gleichen Vergleichstyps und in der Regionaldirektion sowie im Zeitverlauf betrachtet werden.

Texte tauchen lediglich als Deskription der Zahlen auf. Ein qualitatives Berichtswesen fehlt. Damit ist das Controlling „blind“ für weiche Faktoren, die sich nur unzureichend quantitativ abbilden lassen, wie etwa die Beratungsqualität in den Vermittlergesprächen.

5.8 Das Kontraktmanagement

Mit dem Dritten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist das SGB III dahingehend geändert worden, dass Zielvereinbarungen zwischen BA und Bundesregierung getroffen werden können sowie durch einen Kontrakt die Anwendung der Bundeshaushaltsordung (BHO) gelockert werden kann.[131] Dies entspricht den Empfehlungen der Hartz-Kommission, die sich für ein Kontraktmanagement der BA und einen größeren Handlungsspielraum in ihrer Zielerreichung ausgesprochen hat.[132] Eine solche Steuerung wird in Österreich und Großbritannien bereits erfolgreich praktiziert.[133]

Über einen entsprechenden Kontrakt wurde zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und der BA verhandelt, aber bislang noch keinen Abschluss erzielt. Im Folgenden werden einige Gründe für die Schaffung eines Kontraktmanagements sowie mögliche Inhalte eines Vertrags und die Positionen der beiden Akteure skizziert.[134]

Die Idee, dass die Regierung mit der Arbeitsverwaltung einen Kontrakt vereinbart, der regelt, *was* diese mit *welchen* Ressourcen leisten soll, ohne dafür detaillierte Regeln vorzugeben, *wie* sie diese Ziele erreicht, ist eine Reaktion auf die herkömmliche Steuerungspraxis: „Zu den Mängeln traditioneller Steuerung in der (deutschen) Arbeitsmarktpolitik gehören Bürokratisierung, extreme Arbeitsteilung, Aktionismus, Normierung von Aufgaben statt von Zielen und die Abhängigkeit der Budgets allein von der Einnahmesituation statt von der gewünschten Wirkung.“[135] Formal steht die BA zwar als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts nur unter der Rechtsaufsicht[136] des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Faktisch gab es aber eine starke Einmischung in die Art und Weise, wie die frühere Bundesanstalt für Arbeit ihre Aufgaben zu erledigen hatte.[137] Die BA ist traditionell immer wieder ad hoc Eingriffen aus der Regierung ausgesetzt, was eine nachhaltige und längerfristig planende Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik erschwert.[138] Zudem ist die Flexibilität der

[131] „Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen. Die Vereinbarungen können die nach dem Sozialgesetzbuch erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen enthalten. Soweit das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Fachaufsicht ausübt, ist die Vereinbarung mit diesem zu treffen“ (§ 1 Absatz 3 SGB III).
„Für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie für die sonstige Haushaltswirtschaft der Bundesagentur für Arbeit gelten die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung sinngemäß. [...] Abweichungen von Satz 1 können nach § 1 Absatz 3 des Dritten Buches vereinbart werden“ (§ 77a SGB IV).

[132] In dieser Forderung steckt allerdings eine gewisse Inkonsistenz des Hartz-Konzepts, da es selbst eine Reihe von Vorschlägen macht, *wie* die BA ihre Aufgaben erledigen sollte.

[133] Vgl. Bertelsmann Stiftung (2003).

[134] Zu den grundsätzlichen Überlegungen über die Vorteile des Agencymodells vgl. Reinermann (2000).

[135] Frick (2004), S.2.

[136] In wenigen, aber nicht steuerungsrelevanten Gebieten hat das BMWA die Fachaufsicht. Weitere Eingriffsmöglichkeiten ergeben sich im Falle eines Bundeszuschusses, wenn die BA im Zuge der Haushaltsverhandlungen eine Deckungslücke im Haushalt aufweist.

[137] OECD (1996), S. 26.

[138] Der Deutsche Bundestag hat in einem Entschließungsantrag den Willen gezeigt, dies zu ändern: „Zurückhaltung bei gesetzgeberischen Vorgaben ist das Gebot der Stunde. Statt über detaillierte gesetzliche Regelungen, rechts- und fachaufsichtliche Weisungen und Genehmigungen erfolgt die Steuerung der Bundesagentur für Arbeit künftig vorrangig durch Zielvereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der Bundesagentur

BA eingeschränkt durch das enge Regularium, in dem unter anderem die arbeitsmarktlichen Instrumente detailliert vorgegeben[139] und das Haushaltswesen der BA bestimmt sind: Als einzige Körperschaft ist sie explizit an die Anwendung der BHO gebunden (§77 a SGB IV).

Über die Inhalte eines Kontraktes gibt es Vorarbeiten, aber noch keine Einigung. Eine Gruppe von leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA und des BMWA haben gemeinsam mit externen Experten folgende Ziele vorgeschlagen, die in einem Kontrakt geregelt werden könnten[140]:

- Rasche Integration von Arbeit Suchenden, insbesondere Arbeitslosen;
- Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit;
- Nachhaltigkeit der Integrationen;
- Prävention vor Arbeitslosigkeit;
- Schnelle Besetzung offener Stellen.

Strittiger als die Frage nach den Zielen ist, ob und was die BA als Anreiz und „Erfolgsrendite" für die Erfüllung dieser Ziele bekommt. Nach Vorstellung der BA würde sie mehr Unabhängigkeit in ihrer Prozessgestaltung bekommen, vor allem eine Erleichterung des Rechnungswesens mit dem Ziel der Globalbudgetierung sowie Personalflexibilität durch eine weitere Lockerung oder Wegfall der Stellenpläne. Damit möchte die BA die Möglichkeit haben, eigenständig zu entscheiden, in welchem Verhältnis sie die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen für investive und personelle Mittel verwendet.[141] Es ist allerdings fraglich, ob solche Flexibilisierungen ein geeigneter Gegenstand einer Zielvereinbarung sind oder ob diese nicht unabhängig davon verhandelt werden sollten.

Ungeklärt ist die Frage, welche Rolle der Verwaltungsrat der BA im Rahmen eines Kontraktmanagements spielen soll. Zu berücksichtigen ist dabei, dass im Verwaltungsrat als Vertreter der öffentlichen Körperschaften auch Länder und Kommunen vertreten sind, die durchaus nicht immer mit der Position der Bundesregierung übereinstimmen und einen Kontrakt der BA mit der Bundesregierung kritisch sehen dürften.

Eine Steuerung der BA über Ziele statt über Input setzt ein Grundverständnis der Wirkungszusammenhänge von arbeitsmarktpolitischen Interventionen voraus.[142] Bislang gibt es zwischen BA und BMWA unterschiedliche Auffassungen, inwieweit ein Grundverständnis bereits hinreichend genug entwickelt ist, um einen Kontrakt abzuschließen.[143]

für Arbeit" (Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 15(9)791, Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, 15. Oktober 2003).

139 So ist selbst die Anwendung der Freien Förderung nach § 10 SGB III inzwischen so stark reguliert, dass sie kaum noch zur Anwendung kommt und die Agenturen weit entfernt davon sind, die zulässige Höchstgrenze von 10 % für Freie Förderung im Eingliederungstitel zu nutzen.

140 Vgl. Frick (2004), S. 28.

141 Experte Zentrale.

142 Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag u.a. (2003), S. 13.

143 Vgl. Experten Zentrale; Experten BMWA.

Ein Kontrakt könnte grundsätzlich eine Übereinkunft darüber herstellen, wie die BA ihre Leistungspolitik entsprechend der Zuordnung zu den getrennten Rechnungskreisen gestalten kann und was hierbei als „versicherungsfremde Leistungen“ zu gelten hat.[144]

Trotz der sowohl vom Ministerium als auch von der BA geäußerten Zuversicht, dass Kontraktmanagement kein Nullsummenspiel ist und für beide Seiten vorteilhaft sein kann, gibt es unterschiedliche Auffassungen, wie sich Kontraktmanagement auf die Machtbalance auswirken kann: Während die BA erwartet, dass die Steuerungsfähigkeit der Regierung durch Zielvorgaben anstatt von Formalvorgaben eher steigt, werden seitens des Ministeriums Steuerungsverluste befürchtet.[145]

Gänzliches Neuland betreten die BA und das Ministerium bei den Verhandlungen über einen Kontrakt nicht: Mit dem jährlichen Haushaltsgenehmigungsverfahren gibt es faktisch schon eine Art der Vereinbarung über die Ziele der BA, in der zum Beispiel im Jahr 2004 die Verbindlichkeit des Stellenplans gelockert wurde.

[144] Vgl. BA-Beratungsunterlage 83/2003.
[145] Experten Zentrale und BMWA.

6. Der Kundenprozess in den Agenturen für Arbeit

Die Hartz-Kommission hat in der Neugestaltung der Agenturen für Arbeit und ihrer Prozesse den Schwerpunkt der organisatorischen Reform der BA gesehen. Im Zentrum stehen daher die Vorschläge zum „JobCenter“ und zur Konzentration der Vermittlung auf ihr Kerngeschäft.

Mit dem „JobCenter“ nach dem Modell einer „one stop agency“ schlägt die Kommission ein *integriertes Konzept* der Organisation des Dienstleistungsprozesses vor, das die Einbindung flankierender, von Dritten bereitgestellter Betreuungsleistungen und die Koordination der Eigen- und Fremdleistungen durch einen Fallmanager einschließt, dem auch die Betreuung von Kunden „mit erheblichen Vermittlungshemmnissen“ obliegen soll. Eine Kundensegmentierung auf Arbeitnehmerseite soll nach Beratungs- und Betreuungsbedarf der Kunden erfolgen, auf Arbeitgeberseite wird eine Segmentierung nach Stellen- und Betreuungspotenzial vorgeschlagen.

Die von Nebenaufgaben und administrativen Anforderungen entlasteten Vermittler sollen sich auf den engeren Vermittlungsberatungs- und Matchingprozess konzentrieren. Dabei wird Wert darauf gelegt, „dass angebots- und nachfrageseitige Vermittlung aufeinander abgestimmt werden. Hierzu sind Arbeitgeberbetreuung und Stellenakquisition eng mit der Vermittlungsberatung von Arbeitsuchenden zu verknüpfen.“[146] Gleichzeitig sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass sich Vermittler „wesentlich stärker als bisher mit der Betreuung und dem Service gegenüber der Nachfrageseite (…) befassen“.[147]

Fallmanager wie Vermittler und Sachbearbeiter für Geldleistungen sollen in operativen Teams zusammengefasst und unterstützt werden durch ein vorgeschaltetes Kundenbüro mit Aufgaben der Kundensteuerung. Die Ergebnisverantwortung der Vermittler soll durch individuelle Aktionsbudgets unterlegt werden, „um selbstständige Entscheidungen über geeignete Integrationsmaßnahmen zu treffen. Hierdurch wird eine gezielt an individuellen Hemmnissen des einzelnen Arbeitnehmers ausgerichtete Förderung möglich.“[148] Diese stark individualbedarfsorientierte, in nur geringem Maße vorgabengesteuerte Arbeitsweise der Vermittler soll durch eine schrittweise Vereinfachung des Produktportfolios bis hin zum Aktionsbudget[149] und durch ergebnisorientierte Zielsteuerung[150] gestützt werden.

Mit dem Grundsatz „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ wird für das Grundverständnis des Dienstleistungsverhältnisses eine neue Leitorientierung gesetzt. Damit soll im Sinne der Neuausrichtung der Arbeitsförderungspolitik zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine andere Akzentuierung erfolgen.[151]

[146] Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002), S. 72.
[147] Ebenda, S. 72.
[148] Ebenda, S. 75.
[149] Ebenda, S. 51.
[150] Ebenda, S. 187 ff.
[151] Ebenda, S. 45.

Das Reformkonzept des Vorstandes der BA folgt im Rahmen der vom Gesetzgeber gemachten strukturellen Vorgaben, den wesentlichen Anforderungen, die die Hartz-Kommission für die neuen Agenturen für Arbeit formulierte, findet aber zum Teil andere Antworten und Lösungen für die Organisation der Agenturen und des Vermittlungsprozesses. Für das Dienstleistungsverhältnis selbst bleibt die Orientierung an der Maßgabe „Fördern und Fordern“ bestimmend und wird durch den an wirtschaftlichen Aspekten ausgerichteten Wirkungsansatz des Systemgeschäfts im Vermittlungsprozess operationalisiert.

Die weiteren Ausführungen in diesem Kapitel beinhalten die Darstellung von Struktur und Funktionsweise der neuen Dienstleistungsorganisation in den Agenturen für Arbeit (Kapitel 6.1) mit den organisatorisch ausgelagerten Service Center für die telefonischen Kundenkontakte (Kapitel 6.2) sowie die Grundlogik und Systematik der Dienstleistungsproduktion im Kernbereich Vermittlung (Kapitel 6.3). Während die ersten beiden Reformelemente als die „hardware“ der neuen Marktorganisation gelten, werden Handlungsprogramme und Verfahrensregeln als „software“ verstanden, mit der die geschäftspolitischen Leitlinien und Ziele in einer bundesweit einheitlichen Systematik in operatives Handeln umgesetzt werden sollen. Das Zusammenspiel all dieser Elemente stellt nach BA-Verständnis das „neue Geschäftssystem“ dar. Mit seiner Realisierung werden deutliche Effekte in „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ der BA ebenso erwartet wie eine nachdrückliche Verbesserung der Dienstleistungsqualität für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkunden.

6.1 Organisation und Funktionsweise des Geschäftssystems „Kundenzentrum“

Das Kundenzentrum gilt als Kernstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der BA zur Reform der Arbeitsvermittlung. Von einer Projektgruppe auf Basis von Eckpunkten der Hartz-Kommission in Grundzügen konzipiert, sodann in der Pilotagentur Heilbronn erstmals eingeführt und nachfolgend bis Ende Mai 2004 in weiteren neun Modellagenturen im Praxistest erprobt und weiter angepasst[152], wurde mit Entscheidung des Verwaltungsrates vom 14. Juli 2004 seine Flächeneinführung beschlossen. Sie wird in neun Wellen durchgeführt. Mitte Juni 2005 sind 109 der 178 Agenturen für Arbeit umgestellt. Ende des Jahres 2005 sollen alle Agenturen in der neuen Struktur arbeiten.

Nach der in Sparten gegliederten Organisation des alten Arbeitsamtes und nach dem hoch integrierten Team-Konzept des „Arbeitsamt 2000“ stellt nun das Kundenzentrum den ambitionierten Versuch dar, eine funktional gegliederte Organisationsform zu schaffen, die zum ersten Mal den Geschäftsprozess in seiner Gesamtheit nach Effizienz-, Führungs- und Steuerungsgesichtspunkten systematisch durchstrukturiert. Damit soll der Rahmen geschaffen werden für eine deutliche Verbesserung der Prozessabläufe und Qualitätsstandards in den

[152] BA-Beratungsunterlage 152/2004, Abschlussbericht zur Modellphase, 14. Juli 2004.

Kernbereichen Vermittlung/Beratung und Leistung sowie in der Steuerung der Kundenströme. „Die Einführung der Kundenzentren erlaubt es der BA, zwei wesentliche Anforderungen in Einklang zu bringen: die bestmögliche Unterstützung ihrer Kunden und den wirkungsorientierten, wirtschaftlichen Einsatz der finanziellen Mittel.“[153]

Das Kernproblem der alten Agenturen wird in ihrer manifesten Überlastung durch ungesteuerte Kundenströme, ineffiziente Prozessgestaltung, mangelnde Trennung von Standardtätigkeiten und spezialisierten Fachaufgaben in den Kernbereichen gesehen. An diesen Punkten setzt die Reform an. Sie sucht mit dem „Kundenportal“, gestaffelten Zugangsebenen, konsequenter Terminierung im Fachkräftebereich und Ausgliederung der Telefonie eine Differenzierung und Steuerung der Kundenströme und Entlastung in den betroffenen Bereichen zu erreichen. Dadurch sollen störungsfreie Beratung und Sachbearbeitung, eine Erhöhung der produktiven Zeit und Konzentration auf die Kerngeschäfte Vermittlung und Leistung erzielt werden. Effizientere Prozesse in der Leistungsgewährung sollen weitere Ressourcen für die Kernbereiche freisetzen, strukturierte Arbeitsweise im Vermittlungsprozess soll das Qualitätsniveau der Dienstleistungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite erhöhen. Elemente der Kundenstromsteuerung und effiziente Prozessgestaltung sollen den Kundenservice durch bessere Erreichbarkeit, Verkürzung der Wartezeiten, größere Zeitfenster ungestörter Beratung und schnellen Fallabschluss in der Anliegensbearbeitung verbessern. Die Entkoppelung von Vermittlung und Leistung, von Fachaufgaben und unterstützenden Tätigkeiten, von kundenbezogener Arbeit und Mengengeschäft in der Sachbearbeitung führen der Reformerwartung gemäß zu Entlastung und Skalenerträgen durch Spezialisierung.

Die Organisationsstruktur (Aufbauorganisation), die dem Kundenzentrum zu Grunde liegt, ist die Geschäftseinheit einer Agentur. Sie wird geleitet von einem dem Geschäftsführer Operativ unterstellten Bereichsleiter.[154] Ihm unterstellt sind die Teamleiter[155] als Führungskräfte *eines* operativen Teams.

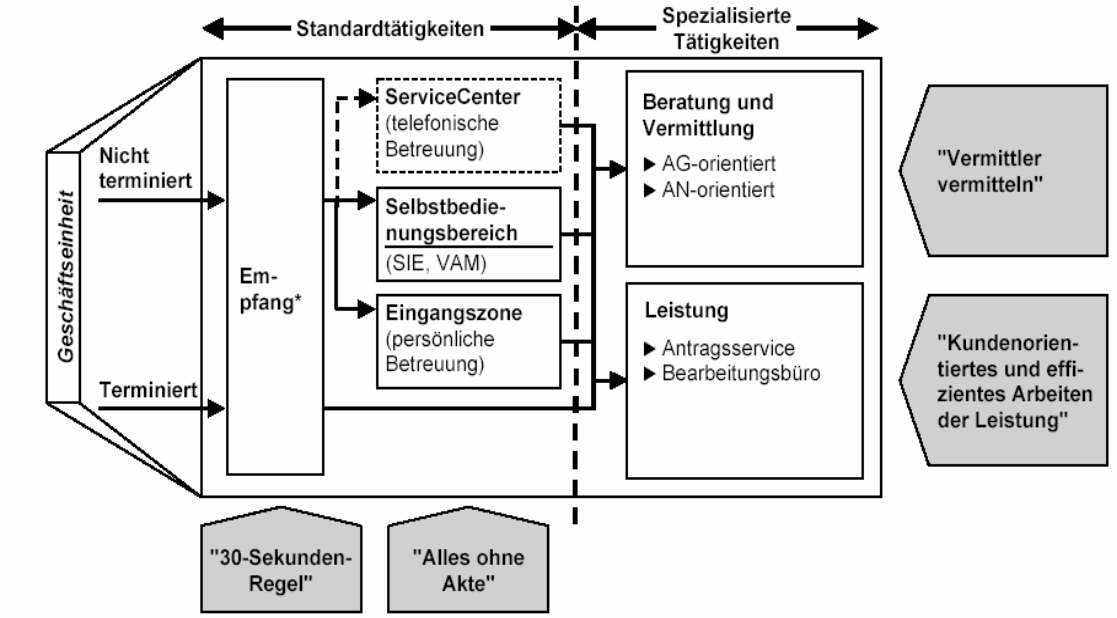
Die Geschäftseinheit ist in drei funktional homogene Sektoren aufgeteilt: Empfang/Eingangszone, Vermittlung und Leistung. Der Empfang ist der Eingangszone als erster Filter im Eingangsbereich einer Agentur für die Anliegensklärung und Erledigung von Kurzanliegen vorgeschaltet.

[153] Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung, Bd. 1, Kundenzentrum – Gesamtüberblick, Nürnberg 21.6.2004, S. 2.

[154] Bereichsleiter entspricht der früheren Position Abschnittsleiter (in der Spartenorganisation) bzw. Teamleiter (in „Arbeitsamt 2000“).

[155] Teamleiter sind in der Regel frühere Fachkräfte aus der A-11-Ebene, Arbeits- und Leistungsberater.

Abbildung 6.1: Aufbau des Kundenzentrums[156]



Für die ausgelagerten Geschäftstellen der Agenturen, durch die das Dienstleistungsangebot der BA in der Fläche vorgehalten wird, wird grundsätzlich dieselbe Binnenstrukturierung vorgesehen. Sie wird aber entsprechend der Größendimensionierung modifiziert[157], so dass zum Beispiel Antragsservice und Bearbeitungsbüro zusammengefasst werden. Die insbesondere in den westdeutschen Agenturbezirken vorfindbare kleinräumigere Struktur der Geschäftstellen weist in der praktischen Ausgestaltung des Zusammenspiels der Funktionseinheiten und des Kundenkontaktes eine Reihe von Besonderheiten auf, die in der zweiten Evaluationsphase näher zu untersuchen sind.

6.1.1 Der Eingangsbereich des Kundenzentrums

Als organisatorisches Kernproblem jeder Ablaufgestaltung einer Agentur gilt die Bewältigung und Steuerung des im Zeitverlauf unsteten und von den Anliegen her sehr heterogenen Kundenstroms. Durch das Angebot von drei Zugangswegen, gestaffelte Bedienung nach Anliegensart und strikte Terminierung im Bereich Vermittlung und Leistung wird eine zeitliche und anliegenspezifische Entzerrung vorgenommen.

Das „Kundenportal“ sieht grundsätzlich drei Zugangsmöglichkeiten für Kunden vor. Neben der persönlichen Vorsprache am Empfang und gegebenenfalls Weiterleitung in die Eingangszone der zuständigen Geschäftseinheit kann der Kunde über das Service Center telefonisch oder über den Virtuellen Arbeitsmarkt (VAM) auf elektronischem Weg mit der Agentur in Kontakt treten bzw. Informationen einholen.

[156] Einführung in die Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung, Bd. 2, Kundenzentrum – Detaillierung des Konzepts, 21.6.2004, S. 20.
[157] Hierfür liegen mehrere Varianten vor.

Der Empfang im Eingangsbereich der Agentur stellt den persönlichen Erstkontakt her und soll einen möglichst großen Anteil von Kurzanliegen im Rahmen der „30-Sekunden-Regel“ abschließend bearbeiten. Erfahrungen der Modellagenturen zeigen, dass ca. 35% der Anliegen bereits an dieser Stelle erledigt werden können.

Vom Empfang werden Kunden über ein Kundensteuerungstool in den Wartebereich einer Eingangszone weiter geleitet. Dort werden allgemeine vermittlerische und leistungsrechtliche Auskünfte ohne Akte erteilt und Arbeitslos- oder Arbeitsuchendmeldungen einschließlich der Datenaufnahme bearbeitet. Alternativ kann die Datenaufnahme telefonisch durch einen Rückruf des Service Center erfolgen. Die Eingangszone wirkt als zweiter Filter nach dem Empfang für die nachgelagerten Einheiten Vermittlung und Leistung. Neben kundenbezogenen Aufgaben nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone (Angestellte des mittleren Dienstes) in der kundenfreien Zeit unterstützende und bearbeitende Aufgaben für die Fachkräfte wahr.

Die nach Abschluss der Modellphase konstatierten Qualifikationsdefizite in diesem nicht nur fachlich, sondern auch in sozialkommunikativer Hinsicht anforderungsreichen Arbeitsfeld sollen nun durch verstärkte Schulungen ebenso behoben werden wie durch den ursprünglich nicht vorgesehenen Einsatz von Bürosachbearbeiterinnen und Bürosachbearbeitern.

Das Problem der Wartezeiten in den Eingangszonen ist nach wie vor nicht zufriedenstellend gelöst, wogegen es im Empfangsbereich der Agenturen bei stoßartigem Kundenaufkommen zwar zeitweise zu größerem Kundenandrang kommt, der aber durch die kurzgetaktete Anliegensbearbeitung sowie durch einen bedarfsweise im Kundenstrom eingesetzten „Lotsen“, der eine schnelle Weiterleitung ermöglicht, bewältigt werden kann. Dagegen kann es in der Eingangszone, in der zum Teil die zeitaufwändige Aufnahme der Kundendaten erfolgt, zu einem Rückstau kommen. Die nach dem Konzept vorgesehene Entlastung durch Bewerberdatenerfassung mit telefonischem Rückruf aus dem Service Center ist erst in geringem Umfange umgesetzt.[158] Für die ersten zehn Modell-Agenturen wird ein Rückgang der durchschnittlichen Wartezeit von 21,6 auf 12, 8 Minuten ausgewiesen.[159] Nach Abschluss der Modellphase werden Wartezeiten wegen des damit verbundenen hohen Aufwandes nicht mehr erhoben.[160] Bei unserem Aufenthalt in den untersuchten Agenturen waren während der Publikumszeit zu bestimmten Stoßzeiten zum Teil überfüllte Wartezonen in den Eingangszonen festzustellen mit Wartezeiten bis in den Bereich einer Stunde und mehr nach Aussage von punktuell befragten Kunden und Mitarbeitern. Die vorgesehenen Entlastungen durch verstärkte Bewerberdaten-Aufnahme über den Kundenrückruf der Service Center und die verstärkte Nutzung der Selbstinformations- und Selbstbedienungsmöglichkeiten des Virtuellen Arbeitsmarktes sind noch nicht in dem erwarteten Maße eingetreten.[161]

[158] Siehe Kapitel 6.2.
[159] BA-Beratungsunterlage 152/2004, Anlage 2, S. 8.; aktuelle Daten liegen nicht vor.
[160] Führungskraft Zentrale.
[161] Siehe hierzu auch Kapitel 6.2 und Kapitel 8.

Die offene Gestaltung der Eingangszonen als gezielt eingesetztes Element, um dem wartenden Kunden Einblick über die Abläufe zu geben, ist unter der Anforderung des Datenschutzes zu würdigen. Zum Teil wurde von Mitarbeiterseite selbst beklagt, dass die spezifische Raumanordnung ihrer Eingangszone bei geringer Distanz zwischen den Einzelarbeitsplätzen aus ihrer Sicht keine hinreichende (akustische) Abschirmung gewährleiste. Eine der untersuchten Agenturen hat von der im Konzept vorgeschlagenen offenen Lösung Abstand genommen und Einzelarbeitszimmer mit Glastüren eingerichtet. Grundsätzlich wird allen Kunden durch einen schriftlichen Hinweis in der Wartezone die Möglichkeit des Anmelde- und Bearbeitungsgesprächs in einem geschlossenen Raum angeboten. Diese Möglichkeit wird nach Aussage der Mitarbeiter/innen nur sehr selten in Anspruch genommen.

6.1.2 Organisation der Arbeitsvermittlung

Die Organisation der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum zeichnet sich gegenüber der früheren durch mehrere Merkmale aus: Die Vermittlungsfachkräfte sind in einer eigenen Organisationseinheit (Team Arbeitsvermittlung) zusammengefasst, womit Vermittlung/ Beratung und Leistungsgewährung organisatorisch getrennt werden. Eine Geschäftseinheit der Agentur kann bis zu drei Teams Arbeitsvermittlung haben. Die Zahl der in diesen Teams zusammengefassten Vermittler ist größer (10 bis 20 Planstellen) als in den Berufsbereichen der früheren Spartenorganisation und in den integrierten Teams des „Arbeitsamt 2000“. Sie sind jeweils einem eigenen Teamleiter unterstellt. Assistenzkräfte für vorgelagerte Aufgaben und sachbearbeitende Abwicklung sind ausgegliedert und finden sich nun in der Eingangszone. Die Vermittlungsteams sind sowohl für arbeitnehmer- als auch arbeitgeberbezogene Aufgaben zuständig. Eigenständige Vermittlerteams nur für Arbeitgeberangelegenheiten sind nicht vorgesehen.[162] Unterhalb der Regionalisierung auf Geschäftseinheits-Ebene[163] soll nach den Empfehlungen im Abschlussbericht der Modellphase „das Primat der berufsfachlichen oder wirtschaftsfachlichen Organisation“[164] beachtet werden. Damit geht mehr einher als ein Zuordnungskriterium in der Kundensteuerung. Es betrifft letztlich die Frage, ob ein Vermittler für jeden denkbaren Beruf zuständig ist (wenn der Kunde nach Geburtsdatum oder Anfangsbuchstabe des Namens oder nach Reihenfolge der Terminierung zugewiesen wird), oder ob er mit der berufsfachlichen Zuordnung ein bestimmtes Spektrum des Arbeitsmarktes (Berufe wie auch Unternehmen) qualifiziert in der Beratung abdecken kann.

Sowohl für Reha-Fälle und Schwerbehinderte (Reha/SB) als auch für Jugendliche unter 25 Jahren ohne Ausbildung (U25) werden eigene Teams mit spezialisierten Vermittlern und Beratern gebildet. Wird die Mindestgröße von zehn Planstellen unterschritten, werden die Mitarbeiter/-innen unter Erhalt ihrer Spezialisierung einem (allgemeinen) Team Arbeitsver-

[162] Damit nimmt die Reform die im Jahre 2002 mit der Öffnung des Transferkonzeptes „Arbeitsamt 2000“ ermöglichte Einrichtung von spezialisierten Arbeitgeberteams wieder zurück. Siehe hierzu auch Kapitel 6.4.
[163] Siehe hierzu weiter unten Kapitel 6.4.
[164] BA-Beratungsunterlage 152/2004, Anlage 2, S. 21.

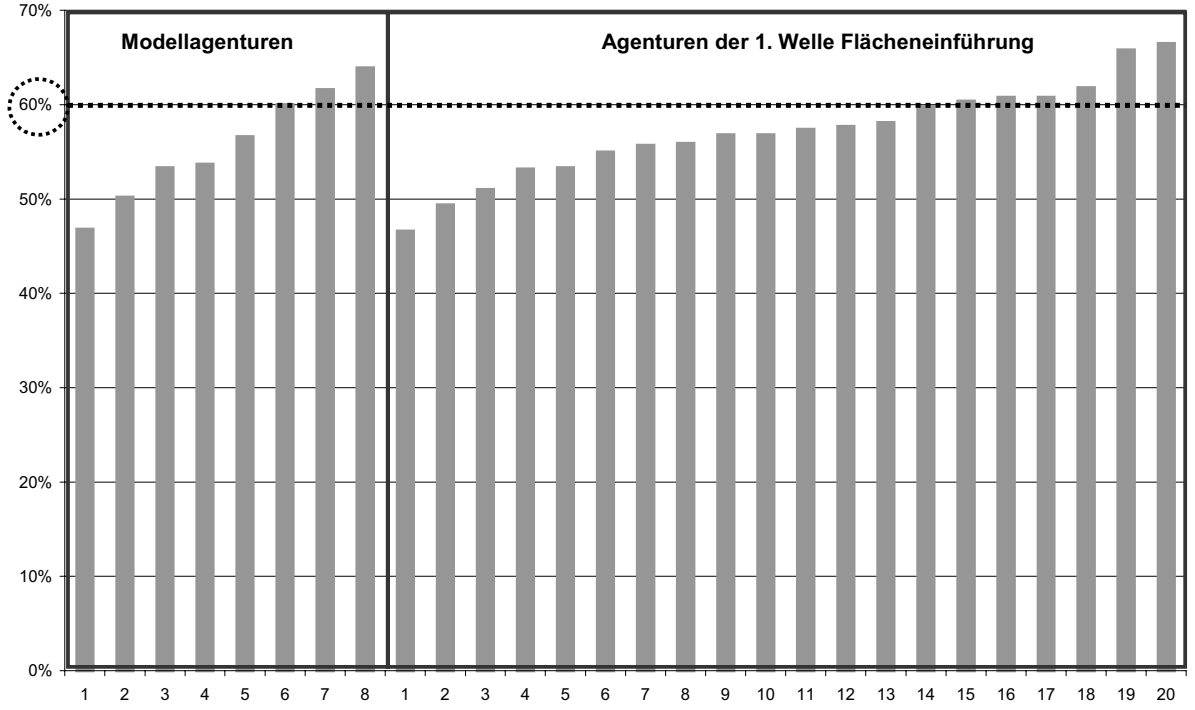
mittlung zugeschlagen. Dort liegt auch die Zuständigkeit für Arbeitssuchende unter 25 Jahren mit abgeschlossener Ausbildung. Nach Auflösung des Stützpunktkonzeptes (für Hochschulteams) werden Teams für Akademische Berufe bei gleicher Mindestgröße von Vermittlern und Beratern eingerichtet.[165] Der Fokus der Reform lag in der Anfangsphase im Bereich der allgemeinen Vermittlerteams für erwachsene Arbeitssuchende und Arbeitslose, was zum Teil, insbesondere bei Berufsberatern, zu größeren Verwerfungen und Akzeptanzproblemen in den Sonderteams geführt hat. Da für diese Bereiche nun angepasste Lösungen gesucht werden, sollte sich die Arbeit in der zweiten Evaluationsphase damit eingehender beschäftigen.

Es gibt keine offenen Sprechstunden mehr. Der Zugang zum Vermittlungsberatungsgespräch wird im Kundenzentrum grundsätzlich terminiert. Die Terminfestlegung erfolgt bei Erstgesprächen durch Service Center bzw. Eingangszone, Folgegespräche durch Vermittler oder (von ihm veranlasst) durch die Mitarbeiter/innen der Eingangszone. Bei Folgeanfragen des Kunden entscheiden Service Center bzw. Eingangszone, ob das Anliegen terminierungsfähig ist, direkt von der entgegennehmenden Stelle bearbeitet werden oder gegebenenfalls durch einen per Ticket[166] veranlassten Rückruf erledigt werden kann. Die Termine werden mit Hilfe eines systemgestützten Tools vergeben, mit dem neben den Vermittlerterminen auch diejenigen für den Antragsservice gesucht, gebucht und verwaltet werden. Durch den konsequenten Wegfall des offenen Zugangs[167] soll das bislang in vielen Agenturen[168] wenig steuerbare und unstete Kundenaufkommen strukturiert und die nach den Handlungsprogrammen vorgegebene Beratungszeit wie auch die Auslastung der Vermittler mit einem hohen Beratungsanteil sichergestellt werden. Zugleich bietet diese Vorgehensweise die Möglichkeit, dass sich zwischen Arbeitslosmeldung und Vermittlertermin beide Beteiligten, Kunde wie Vermittler, auf das Vermittlungsberatungsgespräch vorbereiten können.[169]

In den Zeitfenstern des IT-gestützten Systems sind nach Konzeptvorgabe mindestens 60 Prozent der wöchentlichen Arbeitszeit von den Vermittlern für die Terminierung freizugeben. Das entspricht ca. fünf Stunden der täglichen Arbeitszeit einer Vollzeitkraft. Das gesamte Zeitfenster einschließlich der Randzeiten kann von Service Center oder Eingangszone belegt werden.

[165] Zuständig für Schüler der Sekundarstufe 2, Abiturienten mit Studienwunsch, Studienwechsler und Akademiker nach Abschluss des Studiums.
[166] Ticket = Mitteilung über das Kundenanliegen zur weiteren Erledigung per E-Mail.
[167] Mit Ausnahme von restriktiv zu regelnden „Notfall"-Anliegen.
[168] Eine nicht bekannte Anzahl von Agenturen arbeitete auch vorher schon mit Terminierung im Vermittlungsbereich.
[169] Hierbei kommt als Hilfsmittel das dem Kunden in der Eingangszone ausgehändigte „Arbeitspaket" zum Einsatz; hierzu weiter unten in Kapitel 6.3.1.

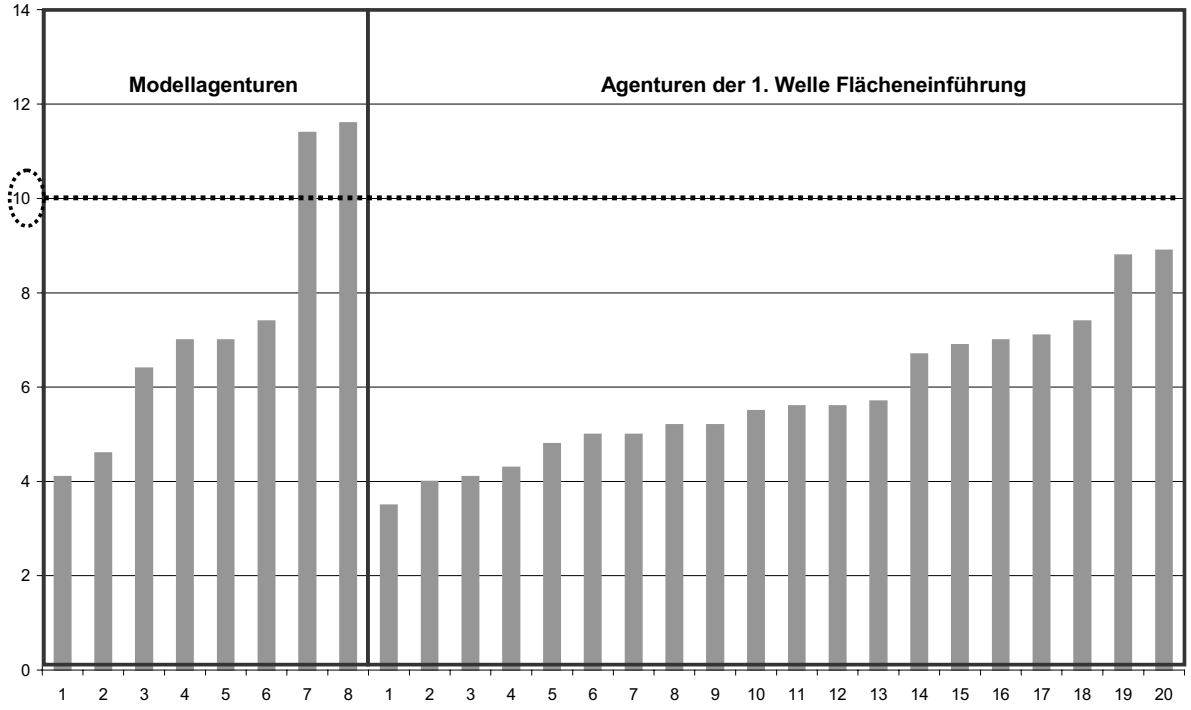
Abbildung 6.2: Anteil der für Beratungsgespräche terminierten Vermittlerzeit (16. KW) [170]



Der Anteil der für Beratungsgespräche terminierten Arbeitszeit der Vermittlungsfachkräfte konnte in der Modellphase des Jahres 2004 lediglich von 23,6 auf 26,7 Prozent erhöht werden. Inzwischen ist der Zeitanteil deutlich gestiegen und liegt in den Modellagenturen bei 53,8 Prozent (14. KW) bzw. 55,8 Prozent (16. KW) bei einer Spanne von 46,1 bis 62,6 Prozent bzw. 46,8 bis 63,9 Prozent. Die in der Folge umgestellten Agenturen der ersten Welle weisen im Durchschnitt Werte von 56,2 bzw. 57,1 Prozent auf bei etwa gleichen Tiefst- und Höchstwerten. Insgesamt erreicht inzwischen etwa jede vierte bis fünfte Agentur den anvisierten Zielwert von 60 Prozent „Qualitätsvermittlungszeit“.

[170] Quelle: BA.

Abbildung 6.3: Vorlaufzeit bis zum Beratungstermin beim Vermittler/ Ersttermin (16. KW)[171]



Der Kunde, der sich neu arbeitslos meldet, soll möglichst schnell einen Termin für das Erstberatungsgespräch beim Vermittler erhalten. Als maximale Vorlaufzeit für den Ersttermin beim Vermittler wird eine Zielmarke von 10 Arbeitstagen gesetzt. Die durchschnittliche Vorlaufzeit beträgt in der 14. und 16. KW 7,5/7,4 Tage in den Modellagenturen, 6,6 und 5,8 Tage in den Agenturen der ersten Welle. Im geringsten Fall des beobachteten Zeitraumes ist eine Agentur mit 2 Tagen, im höchsten Fall mit 11 Tagen ausgewiesen. Damit liegen alle Agenturen zum Teil weit unterhalb, zum Teil nahe am vorgegebenen Zielwert.

Für die in den gemeinsamen Teams Arbeitsvermittlung zu erbringenden Dienstleistungen gegenüber der Marktseite Arbeitgeber ist ein festes Zeitbudget von mindestens 20 Prozent der Vermittlerkapazität festgelegt. Die Kundenzentrum-Konzeption überlässt es der Entscheidung der Agenturen, wie sie die Sicherstellung der Vermittlerkapazität für den Arbeitgeberbereich gewährleisten. Vorgesehen sind die beiden Optionen einer gleichzeitigen Aufgabenwahrnehmung bei den Vermittlungsfachkräften oder einer „personenscharfen“ Zuordnung innerhalb des Vermittlerteams. In den untersuchten Agenturen findet sich durchweg eine „personenscharfe“ Zuordnung der beiden Aufgabenfelder der arbeitnehmer- und der arbeitgeberorientierten Vermittlung. Nach Auffassung von befragten Führungs- und Fachkräften lasse sich auf diese Weise am ehesten ein qualitativ hochwertiger Arbeitgeberservice wahrnehmen. Demgegenüber wird aber auch die Problematik ins Feld geführt, dass die Kenntnis

[171] Quelle: BA.

beider Marktseiten in der Vermittlerarbeit sichergestellt sein müsse. Der weit überwiegende Teil der umgestellten Agenturen (ca. 90 %[172]) hat sich für die getrennte Lösung entschieden.

Neben der gemeinsamen Unterstellung der arbeitnehmer- wie der arbeitgeberorientierten Vermittler unter ihren Teamleiter wird der Arbeitgeberbereich teamübergreifend durch den „Koordinator Arbeitgebermanagement“[173] fachlich betreut. Er ist auf der Ebene des gehobenen Managements unterhalb der Geschäftsführung angesiedelt und dem Geschäftsführer-Operativ zugeordnet. Dem Koordinator sind keine Teams in direkter Linienverantwortlichkeit unterstellt. Zu seinen Aufgaben gehört die fachliche Steuerung des Aufgabenbereichs, Prozessoptimierung und Sicherstellung der Qualitätsstandards, Beratung der Geschäftsleitung in allen grundsätzlichen Arbeitgeberbelangen, konzeptionelle Verantwortung für die Strategie der Arbeitgeber-Orientierung. Er ist Ansprechpartner der Agentur in allen wichtigen Arbeitgeberbelangen. Entgegen der formalen Unterstellung beim Teamleiter ist für die arbeitgeberorientierten Vermittler in den untersuchten Agenturen der Koordinator die für die inhaltlichen Fragen ihrer Arbeit maßgebliche Ansprechperson. Durch ihn werden Vorgehensweisen und fachliche Fragen abgestimmt. Dies wird in einem Teil der Agenturen noch durch die räumliche Zusammenführung der Arbeitgebervermittler verstärkt.[174]

6.1.3 Organisation der Leistungs- und Sachbearbeitung

Gegenüber den integrierten Teams im Modell „Arbeitsamt 2000” ist in der neuen Organisation des Kundenzentrums die Leistungsgewährung in eigenen Teams wieder organisatorisch verselbständigt worden, zudem ist sie in die funktionalen Einheiten von Antragsservice und Bearbeitungsbüro aufgeteilt worden. Diese Aufteilung erfolgt in großen Agenturen in eigenständigen Teams, in kleineren Einheiten wird eine Arbeitsteilung innerhalb des Teams Arbeitnehmerleistung organisiert.

Im Antragsservice (AS) werden die Anträge auf Entgeltersatzleistungen im terminierten Antragsberatungstermin vom Kunden angenommen und in dessen Gegenwart bearbeitet. Nach Möglichkeit soll der Kunde mit einer Information über die voraussichtliche Höhe der Leistung das Gespräch verlassen können. Angestrebt wird, bereits im ersten terminierten Gespräch über alle Anträge zu entscheiden, soweit vollständige Unterlagen vorliegen.

Die Termine für den Antragsservice werden nach Schwierigkeitsgrad mit unterschiedlicher Dauer (15 und 30 Minuten) vergeben, wobei sich eine ursprünglich für schwierige Leistungsfälle vorgesehene Bearbeitungsdauer von 45 Minuten als nicht erforderlich herausgestellt hat.

[172] Einschätzung Führungskraft Zentrale.
[173] Zuerst: „Bereichsleiter Arbeitgeber“.
[174] Siehe hierzu auch Kapitel 6.4.

Im Bearbeitungsbüro Arbeitnehmer (Bb AN)[175] werden alle sonstigen Anliegen und Anträge der Arbeitnehmer möglichst störungsfrei, also ohne Unterbrechungen durch Telefon und ohne Kundenkontakte bearbeitet. Dazu gehören alle Nebenprozesse der Leistungsgewährung (Berechnung von Änderungen; Schnittstelle zu Sozialversicherungen), besondere Anträge (Unterhaltsgeld, Eingliederungshilfe etc.) sowie die Bearbeitung von Tickets aus dem Service Center und der Eingangszone.

Im Bereich der Leistung ist in arbeitsorganisatorischer Hinsicht von einer Aufgabendurchmischung Abstand genommen worden zugunsten der Bündelung von Aufgaben. Damit wurde einer prozessorganisatorischen Lösung der Vorzug gegeben, die durch die einhergehenden Spezialisierungs- und Routineeffekte eine höhere Effizienz und bessere Qualität der Sachbearbeitung erwarten lässt, wie von Führungskräften des Leistungsbereichs betont wird. Die nachfolgend dargestellten ersten Ergebnisse zum Beispiel zum Rückstandsabbau weisen in diese Richtung. Unbeachtet bleibt bei dieser organisatorischen Lösung die Einengung der individuellen, berufsspezifischen Qualifikationsentwicklung der hier eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Verlust an Flexibilität im Personaleinsatz. In der zweiten Evaluationsphase sollte dieser Frage gegebenenfalls weiter nachgegangen werden.

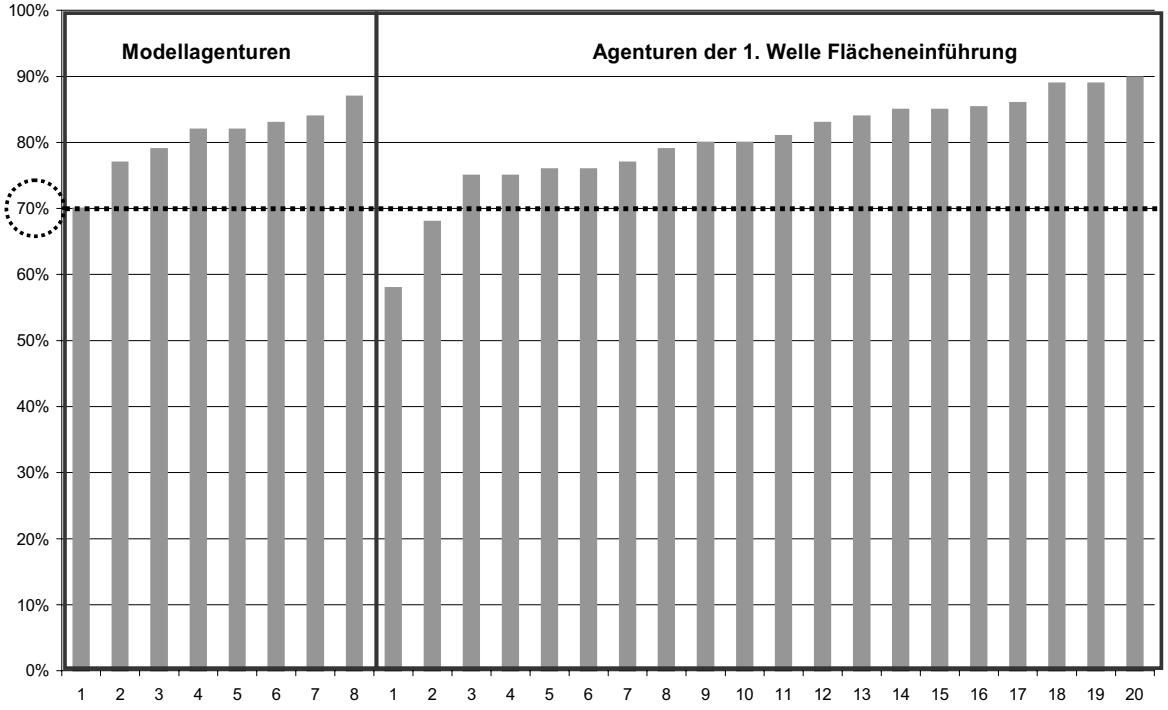
Als Prozesskennzahl für den Antragsservice wird von der BA der Anteil taggleich bearbeiteter Anträge erhoben. Diese Quote drückt aus, welcher Prozentsatz der Anträge während des terminierten Gesprächs bzw. in der Nacharbeitszeit am selben Tag vollständig bearbeitet werden konnte. In der abschließenden Auswertung des Modellversuchs hatten bereits acht der zehn Modellagenturen die Zielquote von 70 Prozent überschritten (Mittel: 72,5%, Minimum: 67%, Maximum: 78%). Aufgelaufene Rückstände im Antragsservice wurden im Schnitt um 51 Prozent (zwischen 9% bis 78%), bei den sonstigen Bearbeitungsvorgängen im Bearbeitungsbüro um 26 Prozent reduziert, wobei drei Agenturen wegen kritischer Rückstandssituation extern unterstützt wurden.[176]

Ein knappes Jahr später ist festzustellen, dass sich die Prozessdaten in diesen Agenturen stabilisiert und weiterhin verbessert haben. Die taggleiche Bearbeitung liegt in der 14. KW im Schnitt bei 77,6% (Minimum: 69,0%, Maximum 84%) und in der 16. KW bei 80,5 Prozent (Minimum: 70,0%, Maximum 87,0%). Mit Ausnahme des Wochenwertes einer Agentur wurde der anvisierte Zielwert in allen Modellagenturen erreicht und zum Teil deutlich überschritten.

[175] Auf das für sachbearbeitende Aufgaben bei Leistungen für Arbeitgeber und Träger eingerichtete Team wird hier nicht näher eingegangen.

[176] Durchschnitt von 8 Wochen Modellversuch (BA-Beratungsunterlage 152/2004 vom 5.7.2004, Anlage 2, S. 10-12).

Abbildung 6.4: Anteil der taggleichen Antragsbearbeitung im Antragsservice[177]



Die in der Folge umgestellten Agenturen der 1. Welle liegen im Durchschnitt etwa gleichauf (Mittelwert 14. KW 77,3%, 16. KW 80,1%), allerdings sind die Abstände zwischen den Agenturen mit Höchst- und Niedrigstwert deutlich größer. Immerhin haben 16 von 20 Agenturen in der 14. KW und 18 in der 16. KW den Zielwert überschritten. Werte zum Rückstandsabbau liegen für diese Agenturen nicht vor.[178] Mit diesen Ergebnissen bestätigt sich die mit dem Reformkonzept verbundene Erwartung, dass terminierte und durchgängige Vorgangsbearbeitung im Antragsservice zu einer deutlichen Effizienzsteigerung führen wird. Mit der taggleichen Bearbeitung ist zwar nicht in allen Fällen schon während des Kundentermins ein Vorgangsabschluss verbunden[179], doch kann dem Kunden in der Regel eine Auskunft über seinen voraussichtlichen Leistungsanspruch erteilt werden.

6.2 Auslagerung der Telefonie in die Service Center

In der alten Struktur gab es zuletzt ca. 90 Millionen Anrufe jährlich in den Agenturen für Arbeit. In etwa zwei Drittel der Fälle waren diese ohne Erfolg, für die übrigen Fälle ist unklar, wie oft es durch vergebliche Weiterleitungsversuche der Telefonzentrale und Abwesenheit des gewünschten Gesprächspartners nicht zu einer Klärung des Anliegens kam. Als eines der zentralen Reformanliegen galt daher die Entwicklung eines Service Center-Konzeptes, das in seiner Funktionalität und Qualität nach dem Verständnis der BA weiter reichen soll als

[177] Quelle: BA.
[178] Der Rückstandsabbau in Antragsservice und Bearbeitungsbüro unter eine kritische Grenze wurde nach der Modellphase als notwendiges Erfordernis *vor* Umstellung auf Kundenzentrum festgestellt.
[179] Etwa die Hälfte der Vorgänge werden in der Nachbearbeitungszeit fertig gestellt (Fachkraft Agentur).

ein Call Center, da nur auf diese Weise eine nachdrückliche Entlastung der Fachkräfte im Kerngeschäft erwartbar sei. Neben der Verbesserung der telefonischen Erreichbarkeit und der Entlastungsfunktion ist als Zielstellung vorgesehen: Ausweitung der Servicezeiten (7:00 bis 19:00 Uhr[180]) bei hoher Servicequalität, Verbesserung der anruf- bzw. fallabschließenden Quote im Erstkontakt, Datenaufnahme im Rahmen der Arbeitslos- und Arbeitsuchendmeldung sowie Übernahme zusätzlicher Aktivitäten im Rahmen von Outboundkampagnen.[181]

Die Service Center sind nur für die Entgegennahme von Anrufen vorgesehen, die in den Zuständigkeitsbereich der Agenturen (SGB III-Bereich) fallen. Derzeit betrifft wegen der „nicht zufrieden stellend geregelten Erreichbarkeit der Arbeitsgemeinschaften“[182] noch etwa jeder fünfte Anruf eine Anfrage zum Arbeitslosengeld II.[183]

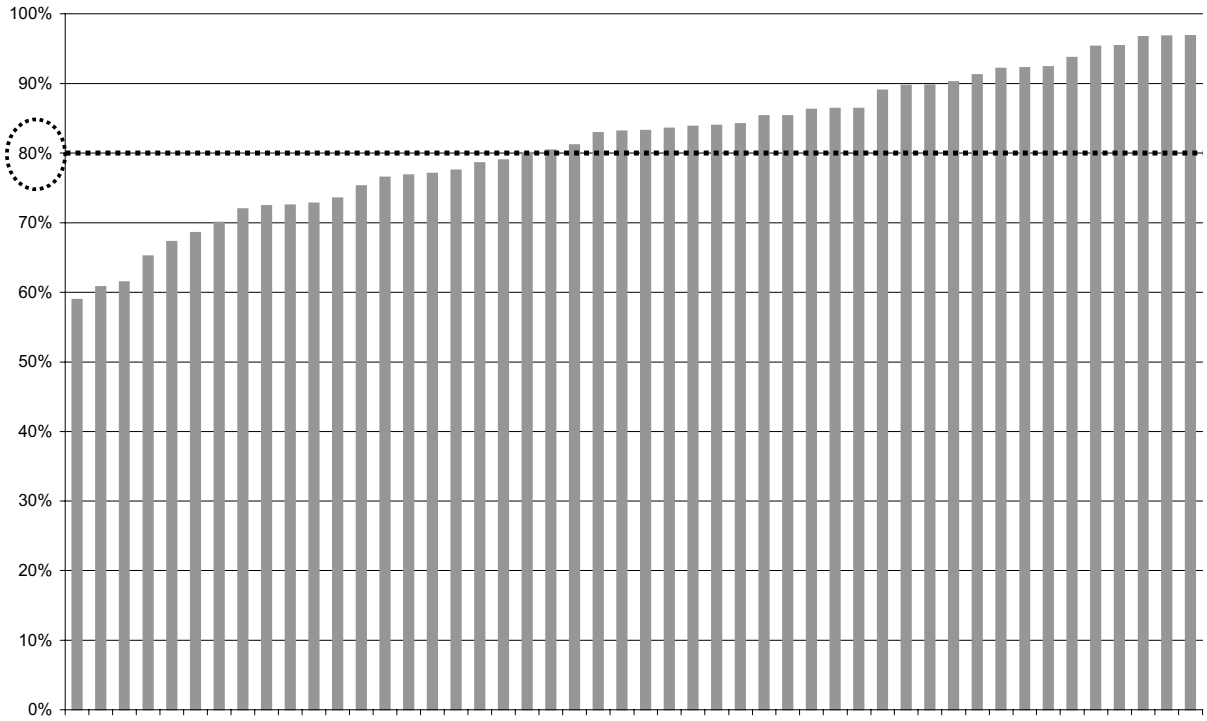
Beginnend im Oktober 2003 wurden zunächst in zwölf Agenturen modellhaft Service Center (SC) eingerichtet. Geplant sind insgesamt 52 Service Center-Verbünde, denen zwei bis fünf Agenturen angehören. Zum Stand 15.6.2005 sind 50 Service Center an Verbundstandorten für 170 der insgesamt 178 Agenturen tätig, davon sind in 47 SC bereits alle vorgesehenen Agenturen angeschlossen.[184]

Die telefonische Erreichbarkeit der Agenturen hat durch die Service Center einen deutlichen Qualitätssprung erreicht. 71,1 Prozent (14. KW) bzw. 81,5 Prozent (16. KW) der Anrufe wurden im Durchschnitt aller Service Center entgegengenommen. Als Zielwert wird gegenwärtig eine Erreichbarkeit von 80 Prozent festgelegt. Nach (bislang aus vertraglichen Gründen verzögerter) Bereitstellung eines externen Dienstleisters, der den Überlauf[185] und die Bedienung der Randzeiten übernehmen soll, wird eine telefonische Erreichbarkeit von 93 Prozent anvisiert.

In der großen Streuung der Werte zwischen den Service Center (Minimum: 45,3% bzw. 58,9%; Maximum: 97,6% bzw. 96,9% in der 14. bzw. 16. KW) und in den hohen Schwankungen in den Werten der einzelnen SC über den Betrachtungszeitraum von vier Wochen hinweg[186] kommt einerseits das unstete Anrufaufkommen der Kunden mit hohen Ausschlägen zum Monats- und Quartalswechsel zum Ausdruck, andererseits befindet sich ein Teil der zuletzt aufgeschalteten SC noch in der Konsolidierungsphase. Eine Stabilisierung ist nach Auskunft der BA ab der 19. KW zu erwarten.[187]

[180] Bei einer Kernzeit von 8.00 bis 18.00 Uhr; die Randzeiten sollen durch externe Dienstleister abgedeckt werden.
[181] Inbound = Entgegennahme eingehender Anrufe; Outbound = Kundenanruf durch SC.
[182] Experte Zentrale.
[183] Experte Zentrale.
[184] In der 14. KW wurden 858.000 Anrufe, in der 16. KW 674.000 Anrufe verzeichnet. In der 21. KW wurde die Millionengrenze überschritten. Es wird mit einem Jahresvolumen von 55 bis 60 Millionen Anrufen gerechnet (einschließlich ca. 20 Prozent SGB II-Anliegen).
[185] Bei Überlastung der Service Center.
[186] 14. bis 17. KW 2005.
[187] Experte Zentrale.

Abbildung 6.5: Telefonische Erreichbarkeit der Agenturen über die Service Center (16. KW)[188]

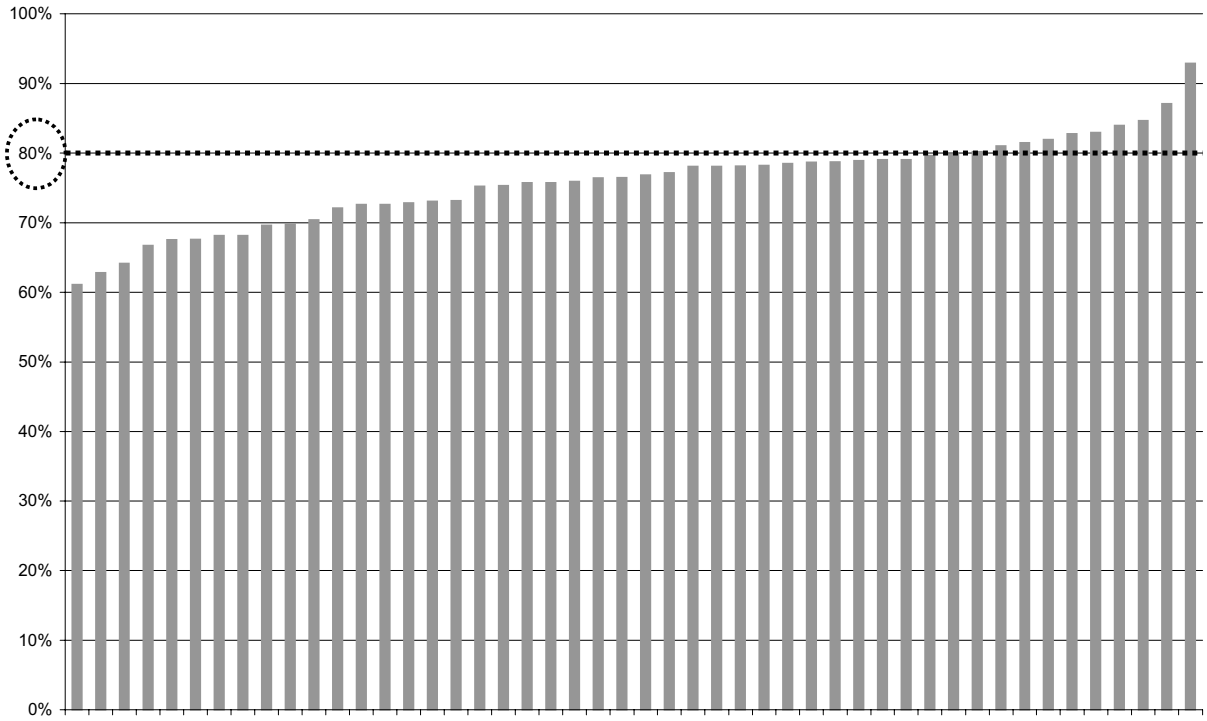


Werte der Service-Center.

Mindestens 80 Prozent der eingehenden Kundenanliegen sollen abschließend erledigt werden. Dies soll zu einer nachdrücklichen Entlastung des Personals in den Agenturen führen. In der 14. KW betrug die durchschnittliche fallabschließende Bearbeitungsquote in den Service Center bereits 74,3 Prozent (Minimum: 56,5%, Maximum: 85,8%), in der 16. KW stieg sie auf 75,8 Prozent (Minimum: 61,1%, Maximum: 92,9%). Insgesamt hat etwa jedes fünfte Service Center den Zielwert von 80 Prozent Fallabschluss erreicht oder zum Teil deutlich überschritten, drei Viertel liegen über der 70 Prozent-Marke. Die Ergebnisse haben sich zwischenzeitlich deutlich stabilisiert mit einer ansteigenden Tendenz in den Service Center, die noch unterhalb des Zielwertes liegen.

[188] Quelle: BA.

Abbildung 6.6: Fallabschlussquote in den Service Center (16. KW)[189]



Werte der Service-Center.

Die Telefonserviceberater vergeben bei entsprechenden Anliegen über eine webbasierte Anwendung direkt einen Termin bei den Beratungs- und Sachbearbeitungsfachkräften. Ist ein Fallabschluss nicht möglich, haben sie die Möglichkeit, nach eigener Klärung des Kundenanliegens den Kunden zurückzurufen oder ein Ticket zur Bearbeitung im Vermittlungs- und Leistungsbereich zu erstellen.

Die Befragungen von Führungs- und Fachkräften der untersuchten Agenturen und Service Center verweisen auf einen tendenziellen Zielkonflikt zwischen Erreichbarkeit und Fallabschluss. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SC sind gehalten, die eingehenden Anrufe zügig (maximale Gesprächsdauer 4,5 Minuten) zu bearbeiten, um die Erreichbarkeitsquote zu erhöhen. Die Agenturen legen demgegenüber größeren Wert auf fallabschließende Bearbeitung, um die Zahl der Tickets und die damit einhergehenden Folgearbeiten durch die Fachkräfte so gering wie möglich zu halten. Die Service Center-Verbünde sind den jeweiligen Regionaldirektionen unterstellt, wodurch der Einfluss der Agenturen gering ist, ihre Erwartungen und Anforderungen zur Geltung zu bringen. Bei ca. zwölf Prozent der eingehenden Kundenanrufe wurde ein Ticket erstellt. Hierbei handelt es sich nach BA-Auswertung in zwei Drittel der Tickets um Fälle, bei denen ein Zugriff auf die Akte erforderlich war oder das Anliegen nur von einer Fachkraft bearbeitet werden konnte. Die durch die Ticketanalyse er-

[189] Quelle: BA.

hobenen Problemfelder sollen im Rahmen eines Qualitätsmanagements bearbeitet werden.[190]

Um die Eingangszonen der Agenturen vom Kundenandrang zu entlasten, sollen die Service Center durch einen vom Empfang vereinbarten telefonischen Rückruf in anrufarmen Zeiten auch Bewerberdaten (BewA) der Arbeitslosmeldung aufnehmen.[191] In größerem Umfang erfolgt dies bisher in etwa einem Viertel der Service Center, wobei zu berücksichtigen ist, dass die hierfür erforderliche Voraussetzung der Einführung der Kundenzentrum-Strukturen in einem Teil der Agenturen noch nicht erfolgt ist. Das Volumen der BewA-Aufnahmen durch die SC insgesamt bewegt sich gegenwärtig in einer Größenordnung von 500 Fällen pro Tag. Eine Ausweitung der BewA-Erfassung stößt an zwei Grenzen. Zum einen besteht auch hier tendenziell ein Konflikt gegenüber der im Außenverhältnis bedeutsameren Zielgröße der telefonischen Erreichbarkeit, zum anderen wird das Angebot von den Kunden nicht wie erwartet in Anspruch genommen. Es erweist sich als schwierig, den auf Grund der gesetzlich vorgeschriebenen persönlichen Arbeitsuchendmeldung nach § 37 SGB III in der Agentur vorsprechenden Kunden mit Verweis auf den telefonischen Rückruf bereits am Empfang der Agentur wieder nach Hause zu schicken. Eine stärkere Nutzung dieser die Agenturen entlastenden Option wäre gegeben, wenn der Gesetzgeber die telefonische Meldung bei späterer persönlicher Vorsprache im terminierten Vermittlergespräch zuließe.[192] Gegenläufige Tendenzen, die BewA-Erfassung wieder ausschließlich in den Eingangszonen der Agenturen vorzunehmen, würde eine Rückverlagerung der hierfür angesetzten Kapazitäten der SC zur Folge haben, die andererseits zur Bewältigung der Anrufspitzen benötigt werden.[193]

6.3 Systematik der Dienstleistungsproduktion im Kernbereich Vermittlung

Mit dem neuen Kundenzentrum erfolgt eine Änderung der Zuständigkeiten, Aufbauorganisation und Schnittstellenregelung. In den Handlungsprogrammen legt die BA ihre Arbeitsweise im Vermittlungs- und Beratungsgeschäft fest. Damit erfolgt eine inhaltliche Ausgestaltung dessen, wie die Interaktionen zwischen Vermittler und Kunde stattfinden sollen, und es werden Regeln für Zeitpunkt und Art der Leistungserbringung gesetzt. Ausgangspunkt ist die Segmentierung der Kunden auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite.

Für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung beschreiben die Handlungsprogramme im Detail, welche Kunden in welcher Form beraten, betreut, unterstützt und vermittelt werden. Arbeit-

[190] Reform der BA – Aktuell. Managementinfo 02/2005.
[191] BewA-orientierte Vermittlung setzt am Bewerber an (BewA=Berwerberangebot); SteA-orientierte Vermittlung bezeichnet den arbeitgeberorientierten Vermittlungsansatz (SteA=Stellenangebot). Die ursprünglich vorgesehene Zielgröße von 60 Prozent der gesamten in den Agenturen anfallenden BewA-Datenaufnahmen wurde zwischenzeitlich aufgegeben. Stattdessen wird nun in den SC eine Nettopersonalkapazität von 20 Prozent für BewA-Datenaufnahme und Outboundaktivitäten vorgehalten.
[192] Führungskräfte Agenturen und Experte Zentrale.
[193] Experte Zentrale.

geberseitig legt das Konzept verbindliche Dienstleistungsstandards fest und unterstützt zugleich bei der Betreuung bzw. zielgerichteten Entwicklung unterschiedlicher Kundengruppen.

Neben der Beschreibung der segmentspezifisch ausgerichteten Arbeitsprozesse enthalten die Handlungsprogramme Vorgaben zu den in den einzelnen Kundengruppen anvisierten Ergebnissen und zu den Qualitätsstandards der Prozesse. Die entscheidende Neuerung wird in der Stringenz und Systematik gesehen, mit der die Verfahrensregeln, Wirkungsziele und Qualitätsstandards verbindlich eingeführt werden. Sie sollen damit ein einheitliches prozessuales Referenzsystem für das Handeln im Vermittlungsprozess bilden und durch ihre Systematik und angestrebte Abbildung im IT-System Transparenz über Prozesse und Ergebnisse schaffen.

6.3.1 Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses auf Arbeitnehmerseite

Hinter den Handlungsprogrammen für den Vermittlungsprozess steht der hoch ambitionierte Versuch, eine systematische Strukturierung des Produkteinsatzes auf der Grundlage der kundenbezogenen Bedarfsabklärung vorzunehmen und diese später mit wissenschaftlich gestützten Entscheidungsregeln auf „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ auszurichten.[194]

Das Konzept der Handlungsprogramme wurde zunächst für den größeren Bereich der „Standardkunden“ im Jahre 2004 in der Agentur Heilbronn entwickelt, das Konzept wurde Ende 2004 in der Agentur Halle erprobt und der Implementations- und Schulungsprozess im Frühjahr 2005 in der Agentur Mainz getestet.

Als Grundprinzipien der Handlungsprogramme werden formuliert[195]:

- Fokussierung: Einsatz von Budget und Vermittlerzeit dort, wo die Integrationswahrscheinlichkeit deutlich erhöht werden kann.
- Transparenz: Schaffung der benötigten Transparenz und Erfolgsrückmeldung für den Vermittler über Wirkung und Wirtschaftlichkeit seiner Arbeit.
- Systematisierung: Unterstützung des Vermittlers durch klare Empfehlungen zur Systematik und Einsatzlogik der Dienstleistungen und Produkte der BA.
- Passgenauigkeit: Unterstützung der Kunden nach ihren spezifischen Bedarfen.
- Praxistauglichkeit: Bereitstellung flexibler Arbeitshilfen und Reaktionsempfehlungen gemäß lokaler Besonderheiten der Agenturen und Fähigkeitsprofil der Vermittler.

Die Handlungsprogrammlogik setzt zentral auf der Festlegung einer Kundengruppe auf. Sie wird in vier Schritten umgesetzt: Standortbestimmung, Zielfestlegung, Auswahl des Pro-

[194] Siehe Kapitel 6.3.3.
[195] Produkte und Handlungsprogramme . Einführungsworkshops für Führungskräfte und Mitarbeiter für den Praxistest Mainz, 23. Februar (zitiert als „Einführungskonzept HP“), S. 16.

gramms und Durchführung des Programms. Zur Durchführung dieser Systematik kommt eine Reihe von Werkzeugen zur Anwendung, die maßgeblich von Seiten der Reformberater initiiert und ausgestaltet wurden.

Prozessleitende und –unterstützende Werkzeuge

Die „Berechnungshilfe Arbeitnehmerdifferenzierung“ (bad) wird bei der Anmeldung des Kunden in der Eingangszone genutzt und generiert auf der Grundlage der im System eingegebenen Bewerberdaten automatisch einen Kundengruppenvorschlag. Das Instrument war ursprünglich auch dazu gedacht, eine differenzierte Planung der Beratungszeiten für das Erstgespräch beim Vermittler als Element der Kundenstromsteuerung vorzunehmen (Marktkunden: 15 Minuten Beratungszeit + 15 Minuten Vor- und Nachbereitungszeit, Beratungskunden 30 + 15 Minuten, Betreuungskunden 15 + 15 Minuten) und dem Vermittler eine Entscheidungshilfe für die endgültige Zuordnung zu geben. Die maschinelle Kundendifferenzierung hat sich nicht bewährt. Einerseits haben sich vielfach die vorgesehenen Beratungsfenster für das Erstberatungsgespräch zum Teil als zu knapp erwiesen („Wir fordern die Beratungskunden, die Marktkunden fordern uns.“[196]) und wurden daher zwischenzeitlich auf 45 Minuten (einschließlich Vor- und Nachbereitung) vereinheitlicht, andererseits entspricht die schematische, auf formalisierter Datenbasis generierte Kundenzuordnung in vielen Fällen nicht der Einschätzung der Vermittler im Beratungsgespräch. Grundsätzlich ist der Vermittler verpflichtet, den Vorschlag im Erstgespräch kritisch zu prüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

Zur Vorbereitung des Bewerbers auf das Erstgespräch beim Vermittler soll das „Arbeitspaket“[197] neben der Erfassung der einschlägigen Personal- und Berufsdaten eine stärkenorientierte Selbsteinschätzung des Kunden veranlassen, auf die der Vermittler im Beratungsgespräch Bezug nehmen kann. Der Selbsteinschätzungsbogen soll den Bewerber anregen, bereits vor dem ersten Kontakt mit seinem Vermittler im Sinne einer Selbstreflexion seiner Beschäftigungsfähigkeit die eigenen Stärken und Interessen auszuloten und damit einen qualifizierten Einstieg in das Beratungsgespräch zu ermöglichen.

Der Umgang mit dem Arbeitspaket und seine Anwenderfreundlichkeit auf Kunden- und Vermittlerseite war auch Gegenstand der Befragungen in den untersuchten Agenturen. Als durchgängiger Befund kann festgehalten werden, dass das Angebot des Arbeitspaketes in Abhängigkeit von Berufsfeldern und Sprachkompetenz sehr unterschiedlich genutzt wird und in vielen Fällen nicht rechtzeitig vor dem terminierten Vermittlungsgespräch vorliegt. Das eingesetzte Instrument als solches wie auch die Anleitung und Unterstützung bei seiner Nutzung sowohl auf Seiten des Kunden als auch des Vermittlers sind verbesserungsbedürftig. Mit ihren berufsfeldunspezifischen (nicht relationalen) Fragen und der angelegten Tendenz

[196] Führungskraft Agentur.
[197] Ein mehrseitiger Fragebogen zur Erfassung der Bewerberdaten mit einem Zusatzteil zur Selbsteinschätzung.

zur Positivbewertung (sozial erwünschtes Antwortverhalten) erscheint die Selbsteinschätzung in der bisher vorliegenden Form wenig geeignet für eine vertiefende Exploration individueller Stärken und Interessen. Hier fehlt sowohl ein geeignetes Instrument, das kultur- und milieuspezifischen Differenzen und der Sprachkompetenz der überwiegenden Klientel angemessen ist, als auch eine entsprechende beraterische Kompetenz, die den Prozess der Selbsterkundung adäquat begleiten und unterstützen kann, und nicht zuletzt mangelt es – soweit die Kundenzuständigkeit auf Vermittlerseite nach formal-administrativen (zum Beispiel nach Postleitzahl, Geburtstag oder Namen) und nicht nach berufs- und wirtschaftsfachlichen Kriterien organisiert ist – an der Berufs- und Marktkompetenz des Vermittlers, um die gemeinsam gewonnenen Erkenntnisse in qualifizierter und unterstützender Weise zu Berufs- und Beschäftigungsperspektiven in Verbindung zu setzen.

Die „Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen“ (bac) wird im Vermittlungsgespräch eingesetzt, um dem Bewerber eine Chanceneinschätzung seines bisher ausgeübten oder seines weiteren Wunschberufes (nach Berufskennziffer BKZ) und ähnlicher Tätigkeitsbereiche bzw. zu Berufsalternativen bei variierendem Suchraum zu geben. Mit diesem Instrument soll die Bereitschaft zu räumlicher oder fachlicher Flexibilität in der Suchstrategie des Bewerbers gefördert werden. Obgleich die Berechnungshilfe auf nicht aktuellen Daten beruht[198] und von daher nur begrenzte Aussagekraft besitzt, wird sie dennoch als zentrale Argumentationsstütze bereits bei der Kundendifferenzierung und schließlich bei der Festlegung und Vereinbarung des Vermittlungszieles genutzt.

Mit dem Instrument “Bearbeitungsunterstützung BewA“ (bub) wird der Vermittler angehalten, den aus der Integrationsperspektive gegebenen Handlungsbedarf als „Standort“ des Kunden in vier Dimensionen einzuschätzen.

- Engagement/Motivation
- Fähigkeiten/Qualifikation
- spezifische Arbeitsmarktbedingungen (lokale bis bundesweite Nachfrage nach Zielberuf oder Jobfamilie)
- Hemmnisse (Mobilität, gesundheitliche Einschränkungen, Alter, Schulden, Sucht und andere)

Der Handlungsbedarf wird in diesen Dimensionen indiziert über die Werte „kein“, „minimal“, „stark“, „sehr stark“. Damit wird die Standorteinschätzung des Kunden unter der Perspektive seiner Beschäftigungsfähigkeit nur auf der negativen Seite abgebildet. Die Logik des Instruments ist darauf ausgelegt, Defizite zu erheben und im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen und den wirtschaftlich vertretbaren Einsatz von Fördermaßnahmen zu bewerten. Für die

[198] Datenbasis sind neu begründete Beschäftigungsverhältnisse nach der Beschäftigungsstatistik, derzeit aus 2002/2003.

Zwecke eines Profiling ist die Standortbestimmung damit zu eng und in der Art ihrer Durchführung zu schematisch und reduktionistisch angelegt.

Aus der weiteren Zweckbestimmung der Kundengruppenzuordnung als Grundlage der Budgetplanung und –festlegung ist nachvollziehbar, weswegen die Standortbestimmung nur auf die Feststellung von Handlungsbedarf (und auf den daraus ableitbaren Produkteinsatz) ausgelegt ist. Das Ergebnis der Standortbestimmung ist zu späterem Zeitpunkt durch den Vermittler wieder im Einzelfall beim Aufruf des individuellen Bewerberdatensatzes (mit Mühe)[199] zu dechiffrieren, jedoch hat er nicht die Möglichkeit, eine Bewerberauswahl nach Merkmalen des Handlungsbedarfs auszuwerten und darauf hin gezielt eine Bewerbergruppe mit bestimmter Merkmalskombination für die Durchführung einer Maßnahme zusammenzustellen.

Differenzierung der Arbeitnehmerkunden

Nach der Standortbestimmung soll im zweiten Schritt durch den Vermittler abgeschätzt werden, ob durch „Fördern“ oder „Fordern“ die Chance zur „Beschleunigung der Integration“[200] erhöht werden kann. Ausgehend von den Einschätzungen zu a) Handlungsbedarf und b) Beschleunigung der Integrationschancen durch „Fördern“ oder „Fordern“ weist der Vermittler den Kunden einer der vier Kundengruppen zu.

- Als „Marktkunde“ gelten Bewerber, die sich grundsätzlich selbst vermitteln können und dabei keine kostenintensive Hilfestellung benötigen.
- Als „Beratungskunde Aktivieren“ werden Bewerber mit Handlungsbedarf in „Engagement/Motivation“ und/oder „Spezifische Arbeitsmarktbedingungen“ (regionale und fachliche Mobilitätserfordernisse) eingruppiert, die durch eine Perspektivenänderung vermittelt werden können.
- Als „Beratungskunden Fördern“ werden diejenigen Kunden betrachtet, die nur durch eine Qualifizierung und/oder Hemmnisbeseitigung vermittelbar sind.
- Beim „Betreuungskunden“ wird Handlungsbedarf in mehreren Dimensionen unterstellt („zum Beispiel gesundheitliche Probleme, schlechter Arbeitsmarkt, kaum Berufserfahrung“[201]). Er gilt entweder als mittelfristig nicht vermittelbar oder es kommt aus Wirtschaftlichkeitserwägungen ein Mitteleinsatz nicht in Frage.[202]

Zu Betreuungskunde wird präzisiert: „Die Erfolgsaussichten einer Unterstützung durch Fördern oder Fordern *während des Alg-Bezuges* sind gering. Entsprechend sind Unterstützungsleistungen, die *direkt* zur Eingliederung führen, im Regelfall nicht wirkungsvoll. Der Kunde wird deshalb vor allem beim Abbau von Integrationshemmnissen unterstützt. Hierzu

[199] Fachkraft Agentur.
[200] BA-Beratungsunterlage 58/2005 vom 9.3.2005, Anlage 1.
[201] Ebenda.
[202] Einführungskonzept HP (2005), S. 34.

werden unter anderem neben Fachdiensten und Kommunalen Beratungsstellen auch Maßnahmen nach §421i genutzt.“ [203]

Die Möglichkeit einer späteren Anpassung der Kundengruppenzuordnung wurde zunächst stark eingeschränkt. Die Vermittler wurden angewiesen: „Die Kundengruppe behält in der Regel mindestens 6 Monate Gültigkeit“.[204] Eine vorzeitige Änderung sei nur möglich bei Abbruch eines Handlungsprogramms aus Gründen, die nicht in der mangelnden Mitwirkungsbereitschaft des Kunden liegen. Aus der Perspektive der Beratungspraxis der Vermittler wurde diese Einschränkung als nicht praxistauglich kritisiert. Auch von Führungskräften wurde diese Einschätzung geteilt: „Die Segmentierung macht zwar im Prinzip Sinn, aber sie ist viel zu starr. Menschen können sich schnell ändern, die Segmentierung aber ist auf sechs Monate festgelegt.“[205] Als Begründung für die zunächst recht rigide Beschränkung der Möglichkeit eines Kundengruppenwechsels können Steuerungserfordernisse genannt werden. Die Mittelverteilung im Rahmen der Planung für 2006 soll auf der Grundlage der Kundensegmentierung gesteuert werden. Die kritischen Rückmeldung aus der Praxis haben offensichtlich dazu geführt, dass diese Regelung noch einmal überprüft wurde und nun nicht mehr so streng angewandt wird.[206]

Die Bildung von Kundengruppen wurde in den Grundprinzipien des neuen Geschäftssystems mit der „Fokussierung auf Unterstützungsbedarf“ und als „handlungsorientiertes Verständnis von Kundenbedürfnissen“ begründet.[207] Im Einführungskonzept wird diese Bestimmung nun ergänzt um den Aspekt der „Einschätzung der Integrationschancen durch Fördern und Fordern“.[208] Dadurch erfolgt eine Bedeutungsverlagerung vom individuellen Unterstützungsbedarf auf den nach wirtschaftlichen Kriterien zu rechtfertigenden Ressourceneinsatz. Diese Festlegung folgt der Logik, die verfügbaren knappen Mittel auf jene Kunden zu konzentrieren, bei denen innerhalb des Zeitraumes des Arbeitslosengeldbezuges ein Erfolg im Sinne der Minderung des Schadensrisikos der Versicherung (Integration oder andere Art des Abganges aus Arbeitslosigkeit) erzielt werden kann. Letztlich beinhaltet dies eine Zurichtung des heterogenen Kundenspektrums nach Maßgabe der organisationsinternen Handlungsbedarfe und Handlungsmaßstäbe. Sie korrespondiert, wie wir weiter unten ausführen, mit einer dem Kunden entsprechend seiner Segmentzuordnung spezifischen, tendenziell direktiven Zuschreibung dessen, was aus Sicht der Organisation BA als Handlungsoption für die Beendigung der Arbeitslosigkeit in Frage kommt. „Ein Kernelement der Betreuung ist die Stärkung der Eigenverantwortung. Folglich enthält die Betreuung mehr direktive Elemente, einschließlich der notwendigen ‚Übersetzung’ der Entscheidungen in Argumente, die für den Kunden

[203] BA-Beratungsunterlage 58/2005 vom 9.3.2005, Anlage 1; § 421i SGB III = Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen; laufender Modellversuch in den AA Heilbronn, Halle und Mainz.
[204] Einführungskonzept HP (2005), S. 34.
[205] Führungskraft Zentrale.
[206] Führungskraft Zentrale (kurz vor Abschluss der Berichtslegung).
[207] Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, Leitfaden Bd. 2, Kundenzentrum - Detaillierung des Konzepts, Stand 21.6.2004, S. 9.
[208] Einführungskonzept HP (2005), S. 29.

nachvollziehbar sind. Dies setzt eine ausgeprägte Kommunikations- und Konfliktfähigkeit voraus."[209] Ob sich die Aktivierung des Kunden zur Eigenverantwortung durch direktive Beratungsinterventionen substanziell bewirken lässt und inwieweit diese mit dem Konstrukt eines Modernen Dienstleisters übereingehen, wird weiter unten aufzugreifen sein.[210]

Kritisch bleibt auch anzumerken, dass mit der Abbildung der Marktnachfrage in der Kundendifferenzierung beim Merkmal Alter eine den gesellschaftlichen und politischen Intentionen zuwiderlaufende Segmentzuordnung erfolgt. Ältere Arbeitslose finden sich tendenziell in der Kategorie der Betreuungskunden und „gering Qualifizierte unter 25 werden zu 99 Prozent Marktkunden. Alter schlägt alles! Aber das kann nicht sein und ist politisch nicht erwünscht."[211]

Segmentabhängige Zielfestlegung und Handlungsprogramme

Bereits im Erstgespräch muss ein „Erfolg versprechendes Abgangsziel" gemeinsam mit dem Kunden festgelegt und kommuniziert werden. Dabei sind die Vermittler gehalten, sich auf *ein* Ziel zu beschränken.

Für Markt- und Beratungskunden sind grundsätzlich als primäre Ziele die Vermittlung in gleiche oder andere Tätigkeiten mit lokaler bis internationaler Suchperspektive je nach speziellen Arbeitsmarktbedingungen, Übergang in Selbstständigkeit, Midi-Jobs oder Abgang in Ausbildung oder Studium (überwiegend für junge Bewerber unter 25 Jahren) vorgesehen. Betreuungskunden, sofern nicht auf Grund besonderer Stärken der Übergang in Selbstständigkeit erfolgversprechend erscheint, werden neben kurzfristiger Beschäftigung und Mini-Jobs auf Ziele jenseits des 1. Arbeitsmarktes orientiert wie ehrenamtliche Tätigkeit und Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt. Für alle Kundengruppen gelten bei Vorliegen entsprechender Hemmnisse die Zieloptionen Übergang in Rente, Abgang in Erwerbsunfähigkeit oder Abgang in die stille Reserve (wenn sie dem Arbeitsmarkt zum Beispiel wegen Kinderbetreuung nicht zur Verfügung stehen).

Ebenso wie bei der Zielfestlegung sollen die Vermittler sich für *eines* der zur Verfügung gestellten Handlungsprogramme und dessen Vorgaben an Maßnahmenoptionen (Produkte) entscheiden. Die Auswahl eines Handlungsprogramms „orientiert sich an dem Standort und dem mit dem Kunden vereinbarten Ziel ebenso wie an Wirkung und Wirtschaftlichkeit".[212] Zur Verfügung stehen sechs Handlungsprogramme mit eindeutiger Zuordnung zu den vier Kundengruppen und Empfehlungen für den Zeitraum bis zum Folgegespräch.

[209] BA-Beratungsunterlage 65/2005, Anlage 1, S. 3.
[210] Siehe Kapitel 9.
[211] Experte Zentrale.
[212] BA-Beratungsunterlage 65/2005, Anlage 1.

Abbildung 6.7: Segmentspezifische Zieloptionen und Handlungsprogramme[213]

Kunden-gruppe	Handlungs-programm	Ziele	Nächster Gesprächstermin
Marktkunden	Vermittlung	Die schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung der Kunden in den ersten Arbeitsmarkt	Innerhalb von 3 Monaten
Beratungs-kunden Aktivieren	Perspektiven-änderung	Die Entwicklung von Engagement, Motivation und Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen	Innerhalb des nächsten Monats
Beratungs-kunden Fördern	Abbau von Beschäftigungshürden	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2 Monate
	Qualifizierung	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2-3 Monate
Betreuungs-kunden	Erhalt Marktfähigkeit	Die Vermeidung von Passivität und die Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfelds, d.h. die Schaffung von Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt o.ä.	Innerhalb der nächsten 6 Monate
	Aktivierende Betreuung	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/sozia ler Probleme, die einer Integration entgegenstehen und Betreuung bei fehlenden Integrationschancen	Innerhalb der nächsten 6 Monate

Ergänzend kommt das Programm „Überprüfung Verfügbarkeit“ zur Anwendung zum Beispiel nach Abbruch eines Handlungsprogramms wegen mangelnder Eigenbemühungen. In diesem Fall erfolgt eine Erhöhung der Kontaktdichte durch Vermittler und Eingangszone. Jedes Handlungsprogramm ist mit ausführlichen Reaktionsempfehlungen für den Fall des Abbruchs oder Misslingens unterlegt.

Die frühe Beschränkung auf die Festlegung *eines* Abgangszieles wird von befragten Vermittlern als eine wenig taugliche Einengung bei der bedarfsgerechten Klärung der Situation des Kunden bezeichnet. Sie zwingt zu einer Herstellung von Eindeutigkeit sowohl beim Vermittler selbst als auch, direktiv eingefordert, beim Kunden, wo unter Umständen erst noch weitere Fallabklärung bzw. Selbstklärung des Kunden über seine weiteren Perspektiven notwendig wären.

Regeln zum Produkteinsatz

Die frühere Praxis war dadurch gekennzeichnet, dass Fördermaßnahmen in erster Linie nach Maßgabe der gesetzlichen Kriterien eingesetzt wurden. Hierbei orientierten sich die Vermittler zumeist an der jeweiligen Nachfrage von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkunden nach bestimmten Leistungen oder setzten diese (zum Beispiel Zuweisung in ein Bewerberzentrum) zum Teil flächendeckend für alle Neubewerber ein. Ermessenslenkende Weisungen der Agenturleitung regelten spezifische Einsatzvoraussetzungen, Dauer und Höhe. Zentral initiierte Schwerpunktsetzungen und Programmaktivitäten lenkten den Mitteleinsatz in besonderem Maße auf die Zielgruppen.[214]

[213] Einführungskonzept HP (2005), S. 89.

[214] Die hohe Varianz der arbeitsmarktlichen Aktivitäten, die zwischen Agenturen ein und desselben Vergleichstyps bislang festgestellt werden konnten, lässt auf unterschiedliche Geschäftsmodelle und Politikstile in den Agenturen schließen. Bemerkenswert ist, dass diese Varianzen auch in den Aktivitätsprofilen der (an der In-

Nun erfolgt eine weit reichende Änderung des Vermittlungsprozesses mit der Festlegung eines einheitlichen, stringenten Entscheidungsregimes für den Einsatz der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung. Der Produkteinsatz wird standardisiert durch das Handlungsprogramm vorgegeben. Dabei sind die Vermittler gehalten, kostenintensive Maßnahmen nur dann anzubieten, wenn der Kunde ausreichend engagiert oder motiviert ist. Darüber hinaus soll ein Produkteinsatz nur erfolgen, wenn dadurch die Arbeitssuche nicht reduziert wird.

Nach den vom Verwaltungsrat verabschiedeten Leitlinien[215] sollen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung grundsätzlich nur dann eingesetzt werden, wenn dadurch eine Verkürzung der Dauer des Kundenkontaktes erreicht wird *und* die Wirkung (Integration oder anderer Abgangsgrund) mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in SGB II eintritt.[216]

Demgemäß wird bei Marktkunden in erster Linie auf Hilfe zur Selbsthilfe gesetzt. Nur bei anhaltenden Misserfolgen kommt eine Unterstützung durch Bewerbungshilfen oder ähnliches in Frage. Bei Beratungskunden-Aktivieren liegt der Schwerpunkt in der Beratung und Anleitung insbesondere hinsichtlich einer Perspektivenänderung. Als Produkte werden Mobilitätshilfen oder Maßnahmen zur Förderung der Flexibilität eingesetzt. Bei Beratungskunden-Fördern wird der Unterstützungsbedarf in Qualifizierungsmaßnahmen und Abbau von Hemmnissen, zum Beispiel Eingliederungszuschuss für Ältere, gesehen. Bei Betreuungskunden wird unterstellt, dass mittelfristig keine Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt *mit vertretbarem Aufwand* möglich ist. Daher sind Interventionen nur vorgesehen, „um Zwangslagen zu mildern". Der Hauptfokus wird bei diesem Kundentyp im Bereich des auftragsfinanzierten Mitteleinsatzes gesehen.

Die Einsatzlogik ist hinterlegt mit einem Produktkatalog, der zu jeder einzelnen Dienstleistung (Beratungsgespräche, Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, Einbeziehen der Fachdienste u.a.) nach Kundengruppe und Handlungsprogramm strukturierte Einsatzempfehlungen enthält. Zu jedem Produkt werden u.a. der Zeitaufwand und die Produktkosten sowie Reaktionsempfehlungen ausgewiesen. Im Einzelnen wird festgelegt, welche Produkteinsätze bei gegebener Kundengruppe *nicht* vertretbar sind. Sie werden im Rahmen der operativen Steuerung als Inkonsistenzen ausgewiesen.

Das Setting der sechs Handlungsprogramme und seiner zugeordneten Produkteinsatzregeln erweist sich nach unseren Befunden aus den Agenturbefragungen vielfach als zu unterkomplex und im realen Zwang, den konkreten Kunden dieser standardisierten Schematik zu un-

tegrationsquote gemessenen) Bestperformer eines Vergleichstyps auftreten. Bei Ochs (2005) wird die These vertreten, dass dies als Ausdruck spezifischer, den bezirklichen Gegebenheiten einer Agentur angepasster und über Jahre gewachsener Erfolgskonzepte des differenzierten Einsatzes der Instrumente aktiver Arbeitsförderung und der Netzwerkbildung mit externen Dienstleistern interpretiert werden kann.

215 BA-Beratungsunterlage 19/2005.

216 Die dritte von der Verwaltung vorgeschlagene Leitlinie („Grundsätzlich sollen die erwarteten Gesamtkosten bei Produkteinsatz den verbleibenden Leistungsbezug inklusive Aussteuerungsbetrag nicht überschreiten" (BA-Beratungsunterlage 5/2005 vom 30.12.2004)) fand nicht die Zustimmung des Verwaltungsrates.

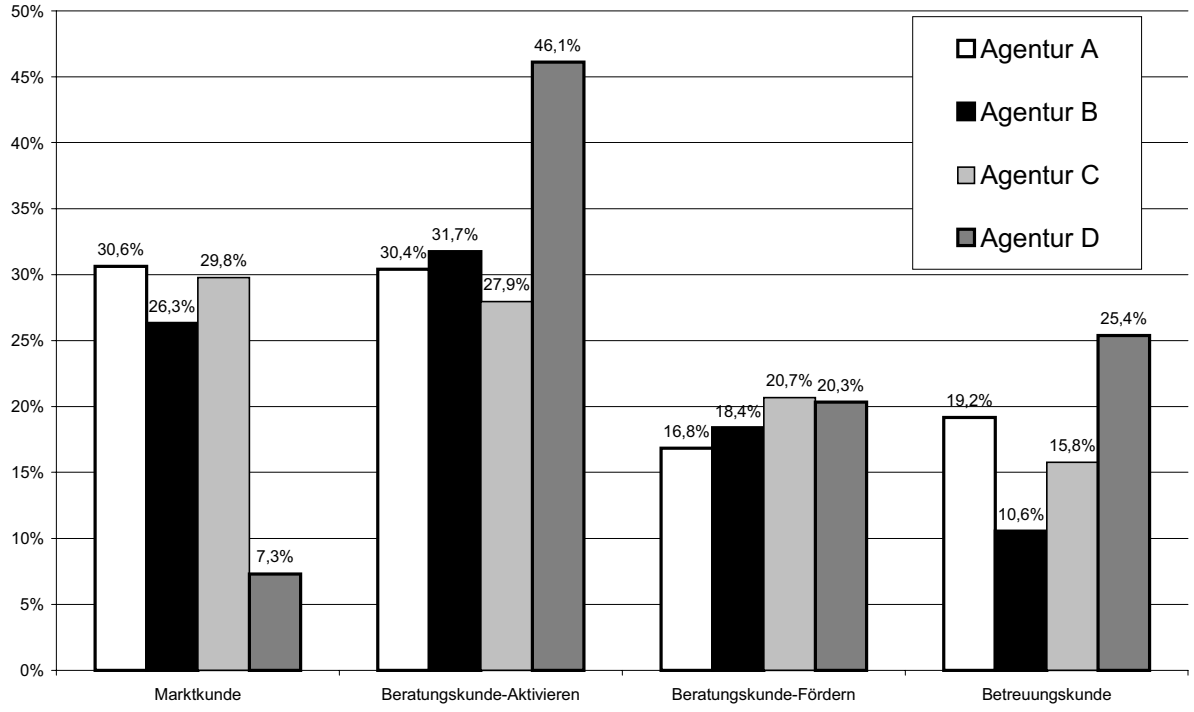
terwerfen, als zu rigide. So entspricht etwa der geplante, geringe zeitliche Beratungsansatz für Marktkunden nicht dem oftmals höheren Dienstleistungsanspruch, den diese gegenüber der Agentur für Arbeit haben. Mit der Aussage „die Marktkunden fordern uns“[217] wird die tendenziell höhere Nachfrage derer nach qualifizierter Beratungsdienstleistung zur Neuorientierung am Arbeitsmarkt charakterisiert, die nach dem Konzept jedoch auf Selbsthilfe gesetzt sind. Die Kategorie Beratungskunden-Aktivieren scheint nach Vermittleraussagen tendenziell auch als Restkategorie für jene Kundenfälle genutzt zu werden, die nicht eindeutig einer der drei anderen zugerechnet werden können bzw. wo sich Vermittler nicht zu der Ausgrenzungsentscheidung „geringe Integrationschancen“ (Betreuungskunde) entschließen können. Das alleinige Handlungsprogramm „Perspektivenänderung“ sei für diese heterogene Gruppierung nicht ausreichend. Bei Beratungskunden-Fördern ergibt sich die Problematik, dass der festgestellte Qualifizierungsbedarf unter Umständen nicht wegen der Überschreitung der Alg I-Zugehörigkeit bedient werden kann, andererseits sollen diese Kunden auf Grund der Mittelsituation auch vermehrt auf eigenveranlasste und selbstfinanzierte Weiterbildung verwiesen werden. Darüber hinaus stößt eine eindeutige Zuordnung auf Schwierigkeiten, wenn dem Kunden sowohl ein Aktivierungs- als auch ein Qualifizierungsbedarf konstatiert wird.

Über die Verteilung der Kundensegmente liegen für die Bundesebenen noch keine Daten vor.[218] Für die vier untersuchten Kundenzentrum-Agenturen werden die Ergebnisse der Segmentierung in nachstehender Abbildung dargestellt. In den drei westdeutschen Agenturen liegt der Anteil der Marktkunden[219] zwischen 26 und 30 Prozent, in der ostdeutschen Agentur sind es nur 7 Prozent der Arbeitslosen (ohne SGB II). Dem steht mit 46 Prozent ein deutlich höherer Anteil der Beratungskunden-Aktivieren gegenüber. Wegen der geringen empirischen Basis kann nur ohne Anspruch auf Verallgemeinerung festgestellt werden, dass das Segment der Beratungskunden-Aktivieren, denen der größten Anteil der Vermittler-Beratungskapazität gewidmet ist, in den drei westdeutschen Agenturen in etwa der Größenordnung der Marktkunden entspricht, in der ostdeutschen Agentur um ein Vielfaches größer als der Marktkundenanteil ist. Das mit Abstand dominierende Thema der ostdeutschen Agentur ist daher – folgt man den Handlungsprogrammen – die Mobilisierung ihrer Kundschaft („Perspektivenänderung“).

Auch bei den Betreuungskunden fällt der hohe Anteil in der ostdeutschen Agentur auf. Jeder vierte Empfänger von Arbeitslosengeld I fällt dort in diese Kategorie.[220]

[217] Führungskraft Agentur.
[218] Die Segmentierung ist bundesweit noch nicht abgeschlossen.
[219] SGB III-Kunden, Leistungsempfänger.
[220] Die geringe Zahl von Betreuungskunden in Agentur B (Westdeutschland) ist nach unserer Einschätzung auf den vergleichsweise hohen Anteil noch nicht segmentierter Kunden zurückzuführen.

Abbildung 6.8: Verteilung der Kundensegmente in den untersuchten Agenturen mit KuZ-Struktur[221]



Agentur A und B: Mittelstandsstrukturierte Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage (Vergleichstyp Vb)

Agentur C: Vorwiegend ländlicher Bezirk mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Vergleichstyp IIIc)

Agentur D: Agentur in einem ostdeutschen Bezirk mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen (Vergleichstyp Ib)

Ganz im Gegensatz zu den Intentionen der Hartz-Kommission, welche die im Begriff des „Betreuungskunden“ angelegte Notwendigkeit und Intensität einer weiter reichenden Dienstleistung in diesem Segment besonders betonte, ist der als „Betreuungskunde“ klassifizierte Arbeitslose gemäß dieser Definition und der daran angebundenen Regeln für den Ressourceneinsatz de facto ein Kunde, bei dem die Beratungsleistungen auf ein Minimum reduziert werden. Aktive Arbeitsförderung kommt in diesem Falle nicht zum Einsatz.[222] Die Aussage, die Betreuungskunden würden in die Vermittlungsbemühungen der arbeitgeberorientierten Vermittler einbezogen[223], findet in den Matchingstrategien des Arbeitgeber-Handlungsprogramms keine Entsprechung. Die Ableitung der Segmentzuordnung aus den als gering eingeschätzten aktuellen Integrationschancen führt auch bei den Betreuungskunden zu einer heterogenen Gruppierung (Ältere, gesundheitlich Beeinträchtigte, Berufsrückkehrerinnen mit Kinderbetreuung, Mobilitätseingeschränkte bei geringer Nachfrage am lokalen Arbeitsmarkt etc.), für die spezifische Handlungsoptionen auch jenseits der vorgesehenen geboten sind.

[221] Quelle: BA, Berichtsmonat Mai 2005, Biografische Daten; Differenz zu 100% sind noch nicht in der Segmentierung erfasste Kunden.

[222] „Gemäß der individuellen Standortbestimmung und Einschätzung durch den Vermittler ist für Betreuungskunden keine Wirkung durch zeit- und kostenintensive Hilfen zu erwarten. Entsprechend ist es nicht sinnvoll, für diese Kunden integrationsfördernde Schritte im Rahmen der Ermessensleistungen zu unternehmen. Vielmehr muss für eine weitergehende Unterstützung ein sozialpolitischer Auftrag konkretisiert werden“ (BA-Beratungsunterlage 19/2005, S. 7).

[223] BA-Beratungsunterlage 58/2005, S. 4.

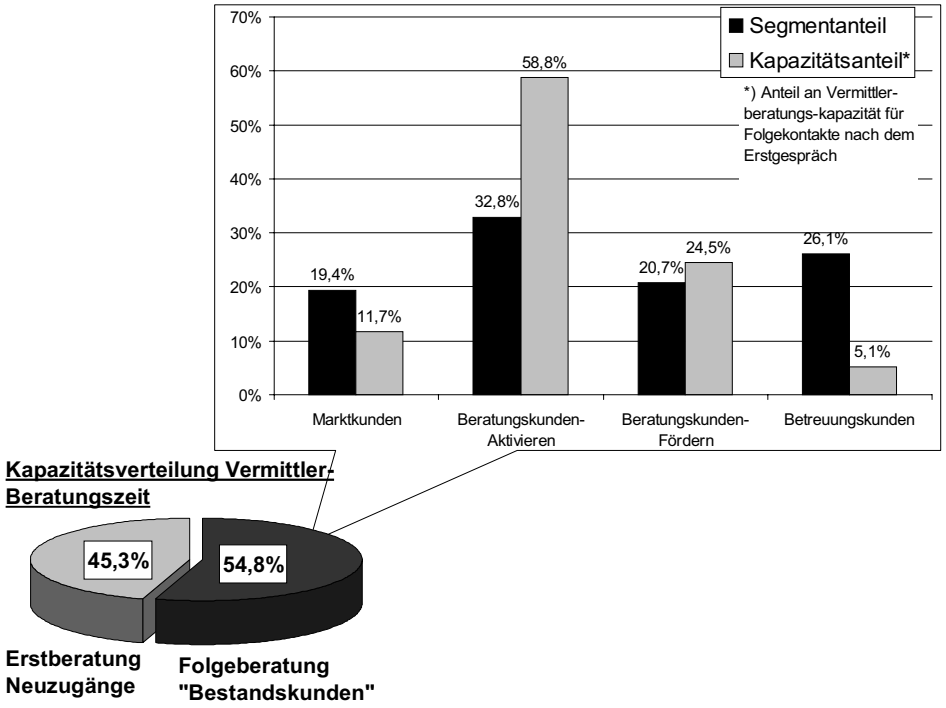
Als zentrales Ergebnis der neuen Prozessgestaltung in der Vermittlungspraxis kann die Vorverlagerung der kundenbezogenen Aktivitäten in die Anfangsphase der Arbeitslosigkeit betrachtet werden. Dies drückt sich auch in der Ausweitung der Beratungszeit für alle Arbeitnehmerkunden im Erstgespräch beim Vermittler auf 30 Minuten (zuzüglich 15 Minuten Vor- und Nachbereitung) aus. Die ursprünglich vorgesehene Differenzierung der Beratungszeit nach Kundengruppe beim ersten Vermittlergespräch hat sich als nicht bedarfsgerecht erwiesen. Die Ausdehnung der Zeitfenster ist jedoch bei der gegebenen Personalausstattung in Regionen mit hoher Zugangsrate an Arbeitslosen schwierig zu realisieren. Es besteht Gefahr, dass sie dort tendenziell zulasten der Folgeberatung und –betreuung geht.

Im Rahmen des operativen Verbesserungsprozesses 2005 sind nach Aufhebung der bis Ende 2004 geltenden Weisung einer durchgehenden Mindestkontaktdichte von 3 Monaten[224] alle Agenturen gehalten, entsprechend ihrer regionalen Gegebenheiten ein differenzierendes Kundenkontaktkonzept zu erstellen, das auch „ressourcensparende Kontaktformen“[225] wie Telefonate, Gruppeninformationen und Betreuung durch Dritte insbesondere bei Nicht-Leistungsempfängern vorsieht. Hierbei ist für die Gruppe der Beratungskunden die größte Kontaktdichte anzusetzen.

Das Kundenkontaktkonzept[226] einer der im Rahmen der Evaluation untersuchten Agenturen kommt für die einzelnen Kundensegmente unter Berücksichtigung der verfügbaren Vermittlerkapazität zu folgendem Ansatz: Zusätzlich zum Erstgespräch sind vorgesehen für Marktkunden drei Folgetermine von 15 Minuten Dauer (einschließlich Vor- und Nachbereitung), sechs Termine für Beratungskunden-Aktivieren (22 Minuten), vier Termine für Beratungskunden-Fördern (30 Minuten) und zwei für Betreuungskunden (15 Minuten).

[224] Runderlass 55/2003.
[225] Leitfaden zum operativen Verbesserungsprozess, ohne Datum, S. 5.
[226] Kundenkontaktkonzept der Agentur liegt dem Evaluationsteam vor.

Abbildung 6.9: Kapazitätsverteilung der Vermittlerberatungszeit auf die Kundensegmente[227]



Bezogen auf die für Kundenberatung vorgehaltene Arbeitszeit der Vermittlungsfachkräfte entfallen in dieser Agentur nach dem vorliegenden Planungsansatz 45 Prozent der Beratungs- und Vermittlungszeit auf Erstberatung bei Neuzugängen aus Erwerbstätigkeit und 55 Prozent auf Folgeberatungen für die „Bestandskunden“. Betrachtet man Letztere gesondert, so ergibt sich ein Bild der Beratungs- und Betreuungsintensität im Fortgang der individuellen Arbeitslosigkeit. Über 10 Prozent der nach erfolgter Erstberatung für den Kunden*bestand* aufgewandten Beratungszeit von Vermittlern entfallen auf Marktkunden (die definitionsgemäß auch eine geringere Verbleibsdauer in Arbeitslosigkeit aufweisen), knapp 60 Prozent sind für Beratungskunden-Aktivieren eingeplant, 25 Prozent für Beratungskunden–Fördern und lediglich 5 Prozent für das zweitgrößte Kundensegment, die Betreuungskunden. Bezieht man das Erstberatungsgespräch für Neukunden mit seinem Anteil an Beratungskunden-Aktivieren mit ein, dann bedeutet dies, dass unter Zugrundelegung der beispielhaften Segmentverteilung dieser westdeutschen Agentur etwa 50 Prozent der angesetzten gesamten Beratungszeit der Vermittler für Beratungskunden-Aktivieren und deren einziges Handlungsprogramm „Perspektivenänderung“ aufgewandt wird. Die Frage, wie dies aus der Perspektive eines Modernen Dienstleisters zu werten ist, wird weiter unten aufzugreifen sein.[228]

Die Vermittlungspolitik der vergangenen Jahre, ob seitens der Zentrale, der Regionaldirektionen oder der Agenturen, setzte angesichts der heterogenen Anforderungen und getrieben von divergierenden Wirkungsüberzeugungen immer mal wieder unterschiedliche Schwer-

[227] Quelle: Kundenkontaktkonzept aus untersuchter Agentur, eigene Berechnungen.
[228] Siehe Kapitel 9.

punkte: ob in der BewA-orientierten oder SteA-orientierten Vermittlung, ob Konzentration auf das Erstgeschäft[229] oder „Bestandsarbeit“ und „Bewerberaktivierung“. Das neue Geschäftssystem sucht alle diese Anforderungen gleichermaßen durch seine Strukturvorgaben und die Handlungsprogramme zu bewältigen. Mit der festen Kapazitätszuweisung für die arbeitgeberorientierte Vermittlung, die gegebenenfalls an die lokalen Marktgegebenheiten anzupassen ist[230], zeichnet sich eine grundsätzliche Stabilisierung des Dienstleistungsangebotes auf dieser Marktseite ab.[231] Auf der Seite der Arbeitnehmerkunden bleiben einige Fragen offen. Da sich der Vermittlereinsatz auf der Bewerberseite mit den nachvollziehbaren Wirkungsannahmen dezidiert auf das Erstgeschäft konzentriert, bleibt zu prüfen, ob die in den Handlungsprogrammen angelegte Idee sequenzieller Beratung und Betreuung über den Zeitverlauf der Dauer einer Arbeitslosigkeit insbesondere beim großen Kundensegment der Beratungskunden-Aktivieren sowie bei Beratungskunden-Fördern durch die vorgehaltene Vermittlerkapazität abdecken lässt. Dabei ist weiterhin die Frage zu stellen, wie den nach derzeitigem Handlungsregime weitgehend in der „Bestandsarbeit“ zu vernachlässigenden Betreuungskunden ein bedarfsgerechtes Dienstleistungsangebot zukommen kann. Und schließlich muss auch den Marktkunden Rechnung getragen werden, deren Beratungsnachfrage das vorgesehene Angebot übersteigt. Die vorliegende Kapazitätsberechnung einer Agentur geht bereits (ohne Berücksichtigung der beiden letztgenannten Anforderungen) von einer notwendigen Erhöhung der Vermittlungsberatungszeit von 60 auf 70 Prozent der Arbeitszeit eines Vermittlers aus. Beim Umfang der nach wie vor von den Vermittlern zu erbringenden Nebenaufgaben, die durch die Anforderungen der Datenqualität und der umfassenden Dokumentation aller Vorgänge noch gestiegen sind, erscheint es fraglich, ob dieses Ziel nachhaltig realisierbar ist und wie in einem weiter ausgedehnten Mengengeschäft der Beratung Qualität sichergestellt werden kann. Die derzeit verfügbaren Kapazitäten an Vermittlern sind also in hohem Maße prekär. Das Massengeschäft der Arbeitslosigkeit lässt sich nicht ohne eine weitere Erhöhung der Vermittlerzahlen bewältigen, wenn eine intensivere Betreuung der Kunden sichergestellt werden soll.

[229] Erstberatung und schneller Maßnahmeneintritt nach Arbeitslosmeldung.
[230] Siehe Kapitel 6.1.4.
[231] Das im Hinblick auf die tatsächlichen Marktbedarfe der Kundensegmente allerdings korrekturbedürftig erscheint. Siehe Kapitel 9.

6.3.2 Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses auf Arbeitgeberseite

Die Vernachlässigung der Dienstleistungsqualität gegenüber der Arbeitgeberseite galt als einer der zentralen Kritikpunkte gegenüber der alten Arbeitsamtpraxis. Das Reformkonzept der BA hat nun im Kundenzentrum mit der verbindlichen Festschreibung einer Vermittlerkapazität von mindestens 20 Prozent für dieses Marktsegment und der Einrichtung eines unterhalb der Geschäftsführung angesetzten „Koordinator Arbeitgebermanagement" die Voraussetzungen für eine intensivierte Arbeitgeberbetreuung geschaffen, die nun durch spezifische Handlungsprogramme systematisiert und auf Wirkung fokussiert werden soll.

Die arbeitgeberorientierte Vermittlung wird aus BA-Sicht durch die Schwerpunkte bestimmt: „Optimierung und Systematisierung des Matchingprozesses" sowie „Erhöhung des Einschaltungsgrades".[232] Darin kommt ein doppeltes Anliegen zum Ausdruck. Zum einen zielt der arbeitgeberorientierte Ansatz auf eine nachdrückliche Steigerung der Dienstleistungsqualität der BA im Stellenbesetzungsprozess der Unternehmen, zum anderen soll durch die stärkere Beteiligung der BA an den Stellenbesetzungen der Unternehmen das verfügbare Potenzial an Stellenangeboten für den Vermittlungsprozess ausgeweitet werden. „Die Präsentation der arbeitgeberorientierten Dienstleistungen – mit dem Ziel einer vertieften Zusammenarbeit mit potenzialträchtigen Arbeitgebern – erfordert eine Haltung, die den Stellenbesetzungsprozess nicht nur als „Anliegensbearbeitung" des Arbeitgebers betrachtet. Vielmehr gilt es, hierin auch eine Chance zur langfristigen Steigerung der Vermittlungsleistung durch bessere Zusammenarbeit (unterstützt durch entsprechende Vertriebsmaßnahmen) zu sehen."[233]

Differenzierung der Arbeitgeberkunden

Das auch hier angelegte betriebswirtschaftliche Verständnis findet seinen Niederschlag in der Systematik der Kundendifferenzierung der Arbeitgeberkunden. „Jeder wirtschaftlich handelnde Akteur fokussiert durch besondere Bemühungen seine sehr potenzialreichen Kunden."[234] Die Potenzialbetrachtung bezieht sich auf die Zahl der Neueinstellungen eines Unternehmens, wodurch naturgemäß größere Unternehmen und solche mit erhöhter Fluktuation im Vordergrund stehen. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass 20 Prozent der potenzialreichsten Arbeitgeber ca. 80 Prozent der neuen Beschäftigungsverhältnisse begründen.[235] Aus dem Kriterium Personalumsatz in Verbindung mit dem aktuellen Einschaltungsgrad („Kontakttiefe") abgeleitet, werden mindestens vier Prozent der potenzialreichsten Arbeitgeber einer Agentur als „Zielkunden" festgelegt, auf die sich die besonderen Anstrengungen der Vermittler richten sollen. Als Korrektiv der reinen Mengenbetrachtung werden qualitative

[232] Vgl. BA-Beratungsunterlage 65/2005.
[233] BA-Beratungsunterlage 65/2005, Anlage 1, S. 4.
[234] Einführungskonzept HP (2005), S. 248.
[235] Einführungskonzept HP (2005), S. 250.

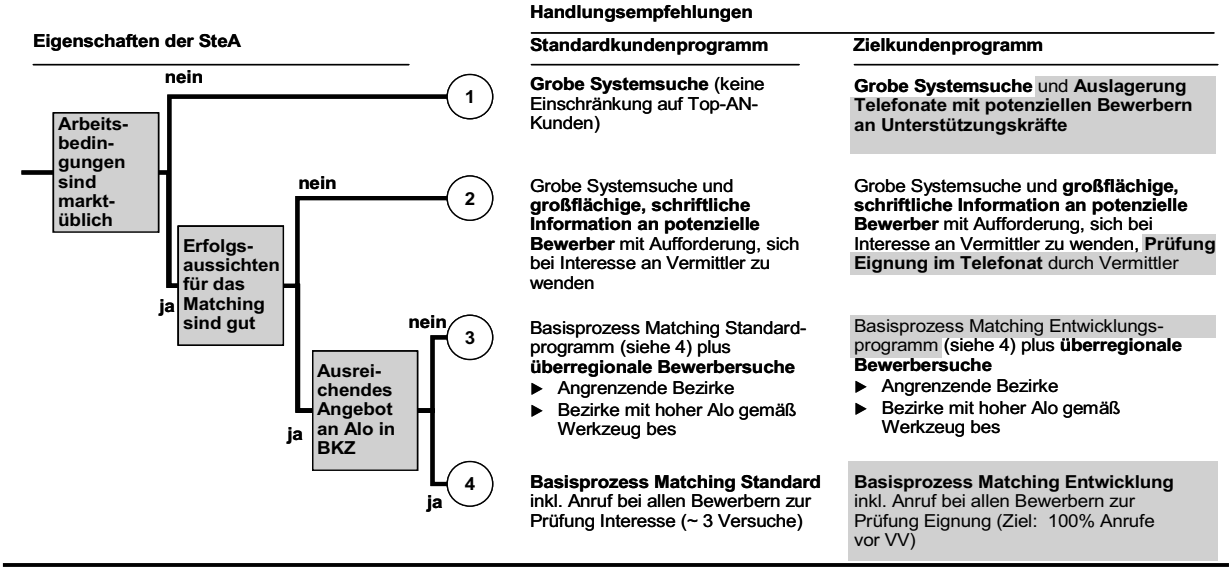
Kriterien hinzugezogen. Für diese Arbeitgeber ist ein Zielkundenprofil zu erstellen und IT-gestützt zu hinterlegen. Die übrigen Arbeitgeber gelten als „Standardkunden“.

Der Differenzierung von Ziel- und Standardkunden entspricht eine unterschiedliche Akzentuierung in der Nachfrage- und Angebotsorientierung der BA. Während das Gros der Arbeitgeber mit einem „soliden, einheitlichen Mindestqualitätsstandard im Vermittlungsprozess“ im Stellenbesetzungsprozess nachfrageorientiert bedient werden soll, ist für eine geringe Zahl in einem angebotsorientierten Verständnis die „Entwicklung einer intensiven Zusammenarbeit“ vorgesehen.[236]

Matchingstrategien und differenziertes Leistungsangebot

Ausgehend von einer systemgestützten Einstufung[237] des eingehenden Stellenangebotes nach Nachfrage und Angebotsmerkmalen („Arbeitsbedingungen“, „Erfolgsaussichten für das Matching“, „Angebot an Arbeitslosen“) werden vier Matchingstrategien abgeleitet, die bei Standard- und Zielkunden zu teilweise differenzierten Vorgehensweisen und Qualitätsstandards führen.

Abbildung 6.10: Matching Standardkunden- vs. Zielkundenprogramm[238]



Werden die Arbeitsbedingungen der ausgewiesenen Stelle als nicht marktüblich und die Erfolgsaussichten des Matching als nicht gut eingeschätzt, ist lediglich eine „grobe Systemsuche“ mit differenzierter Bewerberqualität vorgesehen, in den anderen Fällen kommen der „Matching-Basisprozess Standard“ bzw. bei Zielkunden der „Matching-Basisprozess Entwicklung“ zur Anwendung. Die vier Matchingvarianten unterscheiden sich hinsichtlich der Eingrenzungsmerkmale in der Suchstrategie (zum Beispiel bei nicht marktüblichen Arbeitsbe-

[236] Einführungskonzept HP (2005), S. 317.
[237] Bearbeitungshilfe Einordnung SteA (bes); Datenbasis 05/2002-04/2003.
[238] Einführungskonzept HP (2005), S. 318.

dingungen keine Einschränkung auf „Top-AN-Kunden“) und in der Art der Kontaktnahme (schriftlich oder telefonisch) und der Intensität der Vorauswahl der Bewerber nach Interesse und Eignung. In den avancierten Matchingstrategien 3 und 4 des Zielkundenprogramms sind telefonische Vorabkontakte mit ausgewählten Bewerbern durch die Vermittler selbst vorgesehen. Im Standardkundenprogramm können die Telefonate an Service Center oder Eingangszone abgegeben werden.[239]

Für Personaldienstleister[240] ist eine eigene Klassifizierung auf der Grundlage der Anzahl erfolgreicher Vermittlungen vorgesehen. In drei Qualitätsstufen differieren die Leistungsstandards insbesondere hinsichtlich der Reaktionszeit auf Stellenangebote. Darüber hinaus wird empfohlen, die Zuständigkeit für private Personaldienstleister auf wenige Vermittler zu konzentrieren.[241]

Für Zielkunden wird die Aufnahme bzw. Beibehaltung intensiver Kontakte insbesondere durch regelmäßige, strukturiert vorbereitete Betriebsbesuche angestrebt. In diesem Zusammenhang werden auch gezielt Initiativvorschläge von guten Bewerbern (Marktkunden) unterbreitet. Für Standardkunden erfolgen Betriebsbesuche nur noch anlassbezogen.[242]

Abbildung 6.11: Anspracheelemente für die Zielkunden

- Präsentation Initiativangebote
- Branchen- und themenorientierte Arbeitsmarktgespräche
- Firmenansiedlungsgespräche
- Durchführung Fachseminar Substitution bei Fachkräftemangel
- Durchführung von Stellenbörsen, Bewerbertage, Recruitingmessen
- Netzwerkaktivierung (zum Beispiel Ausbildungsverbund)
- Mitwirkung in Personalzirkeln, Verbandsarbeit, Fachmessen
- Präsentation / Anschreiben zur Nutzenargumentation (kostenlos, größter Bewerberpool, neutrales differenziertes Matching, neue Philosophie in AG-Betreuung)
- Angebot zur Unterstützung Personalfreisetzung bei Personalabbau
- Zentrale Arbeitsvermittlung, Europaservice
- Veranstaltungen in Agentur zu rechtlichen Themen aus SGB III mit personalrechtlicher Relevanz
- Angebot SB/Reha-Vermittlung
- Durchführung Assessment Center durch Agentur
- Anleitung zur Nutzung des VAM
- Arbeitsmarktberatung
- Beratung Berufsrückkehrer
- Job-Vermittlung

Die Dienstleistungsbeziehung zu den Zielkunden soll durch das systematisch angelegte Programm der Kontaktierung und gezielte Ansprache zu den spezifischen Dienstleistungen der BA „entwickelt“ werden. Das Spektrum der hierbei angebotenen Dienstleistungen reicht von Initiativvorschlägen guter Bewerber (Marktkunden) bis zur Durchführung eines Assessment

[239] Einführungskonzept HP (2005), S. 318.
[240] Arbeitnehmerüberlasser und private Arbeitsvermittler.
[241] Einführungskonzept HP (2005), S. 333 ff.
[242] Einführungskonzept HP (2005), S. 262.

Center für die Personalauswahl durch die Agentur. Die nachfolgende Aufstellung gibt einen Überblick der „Anspracheelemente“, die in dem angebotsorientierten Konzept der arbeitgeberorientierten Vermittlung gegenüber den Zielkunden ausgewiesen sind. Hierin wird auch Unterstützung im Falle von Personalfreisetzungen bei Personalabbau angeboten. Damit gerät die Dienstleitungsorientierung tendenziell in Konflikt zur Wirkungsorientierung. Demgegenüber hatte die Hartz-Kommission den Fokus auf Unterstützung und Beratung zur Beschäftigungs*sicherung* gesetzt.

Qualitätsstandards und Verfahrensregeln

Grundsätzlich gilt für das Arbeitgebergeschäft: Der „Vermittlungsprozess muss sich stark an Arbeitgeber-Wünschen orientieren“.[243] Bei allen Arbeitgeberkunden soll durch die neuen Verfahrensregeln der Qualitätsstandard im Dienstleistungsprozess verbessert werden. Gestuft nach den vier Matchingstrategien sollen in einem regional und qualitativ differenzierten Suchprozess passgenaue und mit Bewerbern abgestimmte „gute Vermittlungsvorschläge“ (bei Standardkunden mindestens drei, bei Zielkunden mindestens vier) innerhalb von 48 Stunden nach Eingang des Stellenangebotes unterbreitet werden. Die maximale Zahl der Vermittlungsvorschläge ist mit dem Arbeitgeber abzustimmen. Über die Schnittstellenregelung mit den arbeitnehmerorientierten Vermittlern soll die Einhaltung dieser Vereinbarung gewährleistet werden.

In den drei untersuchten Agenturen, in denen die Arbeitgeber-Handlungsprogramme bereits eingeführt waren[244], ist im ersten Schritt die Arbeitgeberdifferenzierung durchgeführt und nach lokalen Besonderheiten angepasst worden. In der praktischen Umsetzung der Handlungsprogramme liegt gegenwärtig noch der Schwerpunkt in der Anwendung der neuen systematisierten Verfahrensweise (schnelle Erstreaktion, Begrenzung der Vermittlungsvorschläge, Nachverfolgung der Stellenangebote und der Vermittlungsvorschläge, Abstimmung zwischen arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlern), der Steigerung der Datenqualität der Stellenangebote und in der für das operative Controlling und die fachliche Betreuung notwendigen Einübung der Disziplin bei der Datenerfassung der Prozess- und Verlaufsdaten. Vorrang hat gegenwärtig die Verbesserung des Stellenbesetzungsmanagements, dagegen steht die Umsetzung der „strategischen Arbeitgeber-Entwicklung“ noch in den Anfängen, zumal die hierfür geforderte „Vertriebskompetenz“[245] der Vermittler noch nicht (ausreichend) vorhanden sei. Im Rahmen des Stellenbesetzungsmanagements wird in Vermittlergesprächen auf die in verstärktem Maße inzwischen in Anspruch genommene qualifizierte Bewerbervorauswahl für die Unternehmen hingewiesen, die den Charakter eines vorgelagerten Personalauswahlverfahrens für Zielkunden annimmt.

[243] Einführungskonzept HP (2005), S. 261.
[244] In der Zeit von Mitte 2004 bis Ende I. Quartal 2005.
[245] Einführungskonzept HP (2005), S. 262.

Konzept und Praxis des Arbeitgeberservice bilden in ihrer Verzahnung von nachfrage- und angebotsorientierten Elementen am deutlichsten den neuen Dienstleistungsanspruch der BA ab. Beim Bemühen, in tradierter Wirkungsperspektive der Arbeitsvermittlung den Einschaltungsgrad zu erhöhen, werden aus der Potenzialbetrachtung heraus die größeren Arbeitgeber zu den bevorzugten Marktpartnern. Dies betrifft sowohl die Intensität der Kontaktpflege, den gehobenen Qualitätsstandard der Vermittlungsleistungen wie auch das übrige Angebot an weiteren Dienstleistungen. In der grundsätzlichen Segmentierungslogik der BA zeigt sich hier ein Bruch. Während mit der Kundendifferenzierung auf Arbeitnehmerseite die „besseren Kunden“ (Marktkunden) dem Handlungstypus „Selbsthilfe und Selbstbedienung“ zugerechnet werden, stellen sie in der Systematik der arbeitgeberorientierten Vermittlung die bevorzugte Kundengruppe („Top-AN-Kunden“) sowohl bei der Bewerberauswahl für Stellenangebote als auch bei Initiativvorschlägen dar. Gleichzeitig weicht auch die Differenzierungs- und Handlungslogik im Marktsegment Arbeitgeber bei der Festlegung der Premiumkategorie „Zielkunde“ von der Selbsthilfeprämisse ab. Im Fokus stehen tendenziell jene Unternehmen, die mit einem ausdifferenzierten Personalwesen und auch wegen ihres höheren Personalumschlages tendenziell als kompetente Akteure am Markt gelten können. Die Abstufung der großen Zahl der kleinen und mittelständischen Arbeitgeber auf das Niveau der Standardkunden der BA relativiert sich zwar durch die Tatsache, dass auch ihnen bei aktiver Nachfrage (Einschalten der Arbeitsagentur durch ein Stellenangebot) eine hochwertige Dienstleistung zukomme, wie Führungskräfte der BA[246] betonen. Ausgeblendet bleibt hier jedoch die Bedarfsbetrachtung. Gerade diesem Marktsegment ist ein größeres, nicht ausgeschöpftes Beschäftigungspotenzial zuzurechnen, das durch ein systematisch angelegtes (seitens der BA angebotsorientiertes) Handlungsprogramm zugänglich gemacht werden könnte. Wenn die derzeitigen Zielkunden als potenzialreich unter dem Aspekt des Mengengeschäfts und Einschaltungsgrades gelten, dann wäre im Feld der Standardkunden bei näherer Spezifizierung das Potenzial für die Erschließung neuer, das heißt zusätzlicher Beschäftigung zu sehen. Soweit als geschäftspolitisches Ziel der BA die Erhöhung der Zahl der Integrationen gilt, so kann dies in einer gesamtwirtschaftlichen Netto-Betrachtung bei gegebener Wirtschaftslage im Wesentlichen nur durch die Erschließung derzeit latenter Beschäftigungspotenziale und nicht durch verstärktes Einschalten in die ohnehin laufenden Personalrekrutierungsprozesse geschehen. Darüber hinaus werden in der arbeitgeberorientierten Vermittlung laut Konzept wie in der Praxis ohnehin die marktgängigen Bewerber (Marktkunden) bevorzugt.

Unter diesem Aspekt mag der derzeitige Ansatz der Kundendifferenzierung bei den Arbeitgeberkunden zwar zu einer *Reputationssteigerung* der BA beitragen (was nicht zu unterschätzen ist), in *Bedarfs- und Wirkungsbetrachtung* stellt sie jedoch eher eine Fehlausrichtung dar. Wir haben an anderer Stelle diese Frage darauf zugespitzt, dass strategisch eine Klärung herbeigeführt werden muss, ob die BA in diesem Marktsegment ihre Ressourcen auf

[246] Führungskräfte Zentrale und Agenturen.

den Kunden konzentriert, „*den* die BA braucht“, oder sich dem Kunden bevorzugt zuwendet, „*der* die BA braucht“.[247]

6.3.3 Stand der Implementation und weitere Aktivitäten

Flächeneinführung der Handlungsprogramme

Die Einführung der Handlungsprogramme ist im Nachlauf zur Umstrukturierung auf das neue Geschäftssystem „KuZ“ in Wellen geplant. Aufgrund der Tatsache, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung erst aus drei Agenturen Praxiserfahrungen mit dem neuen Konzept bei unterschiedlicher Entwicklungsreife vorlagen, hat der Verwaltungsrat[248] seine Zustimmung zunächst nur für die erste und zweite Umsetzungswelle erteilt und eine erneute Zwischenauswertung angefordert. In Übereinstimmung mit dem Hauptpersonalrat hat der Vorstand der BA daher die weitere Einführung zunächst auf eine „Monitoringphase“[249] begrenzt, um weitere Erkenntnisse zur Umsetzbarkeit und Praktikabilität des Konzeptes zu gewinnen. Die Ergebnisse sollen direkt in die Anpassung des Konzeptes einfließen. In diesem Zusammenhang sind auch neuere Informationen zu werten[250], die auf eine tendenzielle Rücknahme der allzu rigiden und unflexiblen Elemente hindeuten, ohne allerdings die Systematik als solche in Frage zu stellen. Die zweite Evaluationsphase wird Gelegenheit bieten, die weitere Entwicklung aufzunehmen und zu bewerten.

Begründet mit dem hohen öffentlichen Erwartungsdruck sucht die BA durch die vorgezogene Einführung „einfacher Elemente“ der Handlungsprogramme im Rahmen des operativen Verbesserungsprozesses 2005 kurzfristige Ergebnisverbesserungen zu erreichen.[251] Dies betrifft die Kundengruppendifferenzierung auf Arbeitnehmerseite und die Differenzierung der Kontaktdichte nach Kundengruppen, die potenzialorientierte Arbeitgeberdifferenzierung in Ziel- und Standardkunden und Qualitätsstandards für den arbeitgeberorientierten Vermittlungsprozess. Bis 30.4.2005 waren die Geschäftsleitungen aller Agenturen angewiesen, ihre operativen Programme im Hinblick auf die neue Grundlogik der Produktvergabe zu überprüfen und entsprechend anzupassen. Ebenso hatte jede Agentur ein auf der Kundensegmentierung aufbauendes, differenziertes Kundenkontaktkonzept[252] unter Einbeziehung „ressourcenarmer Kontaktformen“ (Gruppeninformationen, Telefonische Kontakte) zu entwickeln.[253]

[247] Vgl. Ochs/Schütz (2005), siehe auch Kapitel 9.
[248] Am 29.4.2005.
[249] Die Monitoringphase wird in 11 Agenturen durchgeführt. Begleitet wird diese erweiterte Erprobungsphase durch eine Monitoringgruppe, der u.a. Führungskräfte aus den drei Ebenen Zentrale, Regionaldirektion und Agentur sowie Mitglieder des Hauptpersonalrates angehören.
[250] Führungskraft Zentrale.
[251] Operativer Verbesserungsprozess 2005, Tagung der GO der RD, 9.3.2005.
[252] Vgl. Kapitel 6.3.1.
[253] Vgl. Operativer Verbesserungsprozess 2005, Tagung der GO der RD, 9.3.2005, S. 7.

Einbeziehen der besonderen Kundengruppen

Für Schwerbehinderte und Rehabilitanden wie auch für Jugendliche unter 25 Jahren soll 2005 ein angepasstes Konzept von Kundensegmentierung und Handlungsprogrammen entwickelt werden. Eine bereits im Sommer 2004 durchgeführte Kurzevaluation[254] in drei Agenturen mit Kundenzentrum hatte eine durchgängig negative Bewertung des Reformkonzeptes im Kreis der Berufsberater festgestellt. Sie sahen sich durchweg als „Verlierer der Reform", wobei insbesondere der Zusammenbruch ihrer bisherigen Arbeitsorganisation mit der dort spezifischen Arbeitsteilung zwischen Beratern und zuarbeitenden Kräften und der Wegfall des flexiblen und direkten Kundenkontaktes mit der Gruppe der Jugendlichen kritisiert werden. Es wird in unseren Gesprächen daher von Überlegungen berichtet, dem besonderen Kontaktbedürfnis und -verhalten der Jugendlichen dadurch entgegenzukommen, dass für sie außerhalb der Eingangszonen für erwachsene Kunden eine eigene Lösung gesucht wird. In Frage gestellt wird aus Sicht der Berufsberatung auch der „mechanistische" Ansatz der Handlungsprogramme, der dem bisherigen, professionell geprägten Beratungsverständnis der Berufsberatung zuwiderlaufe.[255]

Weiterhin wird konstatiert, dass es sich im Bereich der Berufsberatung als schwer erweise, die Leistung der Berater zu messen und im Steuerungssystem abzubilden. Beabsichtigt sei, einzelne „Messpunkte" zu setzen, die im Beratungsgespräch zu absolvieren sind.[256] Mit dem Projekt „Standortbestimmung mit integrierter Eignungsklärung" wird der Versuch unternommen, die Grundlogik von „Produkte und Programme" auch in diesem Bereich zur Anwendung zu bringen, wobei von Seiten der Berufsberatung die Erwartung gehegt wird, dass „ein Stück beraterischer Tradition" erhalten bleibe. Für die berufliche Beratung Erwachsener sollen „die bisherigen bewährten Methoden- und Qualitätsstandards unverändert fortgeführt" werden.[257]

Großkundenbetreuung

In den beiden Modellprojekten zur Neustrukturierung der Regionaldirektionen[258] wurde in Übernahme der Vorschläge der Hartz-Kommission[259] eine Großkundenbetreuung eingerichtet. Sie soll insbesondere für größere, an mehreren Standorten (Agentur übergreifend) angesiedelte Unternehmen und für Unternehmen mit überregionaler Multiplikatorenwirkung tätig werden. Darüber hinaus wird ein Bedarf gesehen für den Fall überregionaler Personalsuche für mehrere Standorte oder Personalabbau an mehreren Standorten. Offen ist die Frage, in welcher Weise die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Großkundenbetreuer und Agenturen erfolgen soll. Beim bisherigen Personalansatz in den beiden Modell-Regionaldirektionen kann nicht davon ausgegangen werden, dass operative Aufgaben in größerem Um-

[254] Vgl. Ochs/Schütz (2005); Schütz/Ochs (2005).
[255] Experte Zentrale.
[256] Experte Zentrale.
[257] BA-Beratungsunterlage 65/2005 vom 4.4.2005, S. 3.
[258] Regionaldirektionen Bayern und Rheinland-Pfalz/Saarland.
[259] Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002), S. 233.

fange an dieser Stelle wahrgenommen werden können - was im Übrigen der Funktionszuschreibung der Regionaldirektion in der dreistufigen BA-Architektur widerspräche.

Es wird deutlich, dass das Aufgabenverständnis auch der Großkundenbetreuung der tradierten Vermittlungspolitik im Arbeitgeberbereich – Erhöhung des Einschaltungsgrades - folgt.[260] Die ersten Konzeptvorstellungen weisen bei der Formulierung der Zielvorstellungen (neben Verbesserung der überregionalen Vermittlung und Dienstleistung aus einer Hand) in die gleiche Richtung. Die weitere Konkretisierung des Konzeptes ist gegenwärtig in Arbeit und sollte Gegenstand der zweiten Evaluationsphase sein.

Produktentwicklung

Als „Produkt“ wird jede Dienstleistung verstanden, die die BA anbietet. Derzeit umfasst der Produktkatalog neben unterschiedlichen Beratungsformaten ausschließlich die gesetzlichen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung. Die BA beabsichtigt, eigenständig alternative Produktvarianten zu entwickeln, wobei insbesondere an neue Formen der Beratungsmethodik, Varianten im Mix von Einzelgespräch, Gruppeninformation und Beratung gedacht wird. Angestrebt wird auch eine rechtliche Ermächtigung durch die Bundesregierung, um untergesetzlich neue Fördervarianten entwickeln und experimentell erproben zu können.[261]

Das derzeitige Produktportfolio wird generell als zu unübersichtlich und in der Tagespraxis als nicht handhabbar bezeichnet. Je nach Zählweise liegen derzeit 76 oder über 100 Einzelprodukte vor. Für Vermittler sei es nicht möglich, alle in der notwendigen Qualität zu kennen und einsetzen zu können. Noch im laufenden Jahr 2005 sollen daher detaillierte Vorstellungen der BA zur Rechts- und Verfahrensvereinfachung bei den Förderinstrumenten vorgelegt werden.

Nach vorliegenden Informationen wird mittelfristig ein Produktportfolio angestrebt, das für die folgenden fünf Einsatzfelder eine Straffung und Vereinheitlichung der gesetzlichen Instrumente vorsieht:

- Integrationshilfen für Arbeitnehmer
- Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber
- Förderung der Existenzgründung
- "Maßnahmen" zum Abbau von Integrationshemmnissen
- Beschäftigungsschaffende Maßnahmen/Marktersatz

Innerhalb dieser Einsatzfelder sollte jeweils eine sehr begrenzte Anzahl an Produkten (bis zu drei) genügen, um das erforderliche Leistungsspektrum abzubilden. Hierbei sind insbesonde-

[260] Experte Regionaldirektion.
[261] Führungskraft Zentrale.

re die Belange besonderer Personengruppen (Jugendliche und Behinderte) angemessen zu berücksichtigen.

Als Beispiele werden genannt:

- Bei den Lohnkostenzuschüssen für Arbeitgeber könnten acht unterschiedliche Förderleistungen zu einem einheitlichen Instrument zusammengefasst werden, das bei flexibler Ausgestaltung keine Einschränkung der bisherigen Fördermöglichkeiten nach sich zieht und gleichzeitig für die Vermittler einen dem jeweiligen Einzelfall angemessenen Produkteinsatz ermöglicht.
- Bei der Förderung von Existenzgründungen sollten die beiden Instrumente zusammengefasst und gleichzeitig in eine Ermessensleistung umgewandelt werden. Zusätzlich könnte noch ins Auge gefasst werden, die Förderdauer auf die Dauer des Arbeitslosengeld-Anspruchs anzurechnen.
- Bei den Fördermaßnahmen für Jugendliche könnten bei Nutzung der Spielräume des neuen Fachkonzepts einige Instrumente unter die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen subsumiert werden.

Im Zielzustand sollte es sich für alle Personengruppen um ein überschaubares Gesamtportfolio von maximal 20 Produkten handeln. Um eine möglichst hohe Kontinuität zu wahren und den Qualifikations- und Verwaltungsaufwand zu begrenzen, wird seitens der BA für den Weg einer schrittweisen Anpassung durch den Gesetzgeber plädiert.

Support durch Wirkungsanalysen

Mikroökonomische Wirkungsanalysen auf der Grundlage der inzwischen vorliegenden erwerbsbiografischen Daten[262] sollen gesicherte Erkenntnisse auf die Frage liefern: „Was wirkt für wen?“. Angestrebt wird ein Alternativprognosemodell, das für Personen bestimmter Konstellation die Erfolgswahrscheinlichkeit bei alternativem Instrumenteneinsatz vorhersagen soll, um daraus wiederum Handlungsanleitungen für die Vermittler zu generieren. Hierbei wird allerdings mit dem Bezug auf „Reduzierung der Dauer des Kundenkontaktes“[263] eine kurzfristige Wirkungsperspektive angelegt. Ergebnisse werden frühestens 2006 erwartet.

Damit sollen die Vermittler in der Handlungsprogrammsystematik an den „Entscheidungsknoten“ mit wissenschaftlich abgesicherten Informationen zur optimalen Maßnahmenentscheidung geführt werden.[264] Damit könne mittelfristig die Segmentierung durch erwerbsbiografische Verläufe abgelöst werden und somit ein systemgestützter Ansatz für individualisierte Maßnahmeentscheidung gefunden werden.[265]

[262] Projekt „Treatment Effects and Prediction“, IAB / Donald B. Rubin (Harvard University, Cambridge).
[263] Dauer des Kundenkontaktes = Dauer der aktuellen Arbeitslosigkeit inklusive möglicher Maßnahmendauer bereinigt um kurze Unterbrechungen durch Beschäftigung und Krankheit.
[264] Führungskraft Zentrale.
[265] Experte Zentrale.

Der anspruchsvolle Versuch einer instrumentenübergreifenden Wirkungsanalyse könnte in seiner praktischen Nutzbarkeit dadurch eingeschränkt werden, dass die zu Grunde gelegte Datenbasis der Jahre 2001 bis 2005 überwiegend eine Vermittlerpraxis des Einsatzes der aktiven Arbeitsförderung abbildet, die es ja gerade gemäß dem Anspruch der Reform durch eine handlungsorientierte Kundendifferenzierung zu überwinden gilt. Grundsätzlich ist jedoch in Frage zu stellen, ob es über die Regionen mit ihren vielfältigen Markt- und Sozialverhältnissen hinweg einen universalen Algorithmus im und für den Vermittlungsprozess geben kann, der letztlich die unscharfe und eigensinnige, stets aber in den sozialen und sozialräumlichen Kontext eingebundene Entscheidungsfähigkeit und Entscheidungsfreiheit des Vermittlers ersetzen kann.

6.4 Anmerkungen zur Funktionalität des neuen Geschäftssystems

Mit Abschluss der Modellphase im Mai 2004 konstatierte die BA als Resümee „ein insgesamt positives Bild der Erfolgsfähigkeit und Realisierbarkeit des Konzepts".[266] Sie verweist hierbei insbesondere auf vier Elemente, die sich in der Praxis als vorteilhaft und sinnvoll erwiesen haben:

- Die Einrichtung eines Empfangs zur Erledigung von Kurzanliegen und zur besseren Kundensteuerung;
- das Einrichten offener Bereiche (Eingangszone) zur Klärung allgemeiner Anliegen, zur BewA-Aufnahme, zur Terminierung sowie zur sachbearbeitenden Unterstützung der Vermittlung;
- die konsequente Terminierung der Vermittlung und die Einführung dezidierter Zeitbudgets zur optimierten Arbeitgeberbetreuung;
- die Spezialisierung innerhalb der Leistungsgewährung zur abschlussorientierten Erledigung von Anträgen und zur effizienten Aufgabenbearbeitung im Bearbeitungsbüro.

Als erfolgskritisch wurden folgende Punkte genannt, für die weiterer Verbesserungs- und Handlungsbedarf[267] gesehen wird:

- Qualifizierung der Mitarbeiter/-innen, vor allem in den vorgelagerten Einheiten Empfang, Eingangszone und Service Center;
- EDV-Unterstützung der neuen Prozesse. „Die teilweise bestehenden Qualifizierungsdefizite werden durch die unzureichende EDV-Unterstützung der neuen Prozesse dramatisch verschärft."[268] Der Verbesserungsbedarf liege in bedienerfreundlichen Systemen

[266] Managementinfo 5/2004, S. 2.
[267] BA-Beratungsunterlage 152/2004 vom 5. Juli 2004, Anlage 1, Abschlussbericht zur Modellphase, S. 10 f.
[268] Ebenda, S. 10.

und vor allem in der „inhaltliche(n) und fachliche(n) Führung von Mitarbeitern durch am Arbeitsprozess (‚Workflow') orientierte Fachverfahren"[269];

- Produktivitätssteigerung im Service Center, insbesondere durch Qualifizierung und EDV-Unterstützung;
- Rückstandsabbau in der Leistungsgewährung noch vor der Einführung des Kundenzentrums;
- Entwicklung der Führungsfähigkeit und des Führungswillens der Leitungsteams in den Agenturen.

Das Konzept der neuen operativen Organisation der Agenturen für Arbeit erweist sich auch nach unseren Befunden grundsätzlich als betriebstauglich (mit den Einschränkungen, auf die wir weiter unten hinweisen) und weist auf der Ebene der erhobenen Prozesskennzahlen bereits deutliche Verbesserungen auf.

Im Kerngeschäft der arbeitnehmerorientierten Vermittlung und im Antragsservice ist vor allem die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Beratungsgesprächs bzw. der Sachbearbeitung durch Terminierung und klare Terminfenster mit größerem Zeitanteil insbesondere für die Erstberatung sowie der Wegfall der (früher ständigen) Störungen durch Telefonanrufe herauszustellen. Die befragten Fachkräfte dieser Bereiche begrüßen diese Entwicklung einhellig.

Auf geteilte Zustimmung stößt die nun wieder starke Entkoppelung von Vermittlung und Leistung insbesondere in den Agenturen, die das Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000" seit mehreren Jahren praktiziert und „gelebt" haben.[270] Die nun deutlich eingeschränkte Möglichkeit, sich im direkten Kollegenkontakt und auf kurzem Weg über einen Fall auszutauschen oder einen Kunden im Beratungsgespräch mit Fragen in Leistungsangelegenheiten direkt mit dem zuständigen Sachbearbeiter in Verbindung zu bringen, wird hier eher als Verlust beklagt, der durch den Vorteil der funktionalen Trennung nicht aufgewogen werden könne. Diese Einschätzung kommt vor allem von Vermittlerseite mit dem Hinweis, dass Kunden vielfach in Beratungsgesprächen mit einem für sie persönlich drängenden Informations- und Klärungsbedürfnis in Leistungsfragen auftreten, dem man mit dem Hinweis auf den bevorstehenden Termin beim Antragsservice nicht gerecht werde. Darüber hinaus gibt es in den Folgekontakten nach Konzeptlage keine Möglichkeit einer Terminierung des Kunden in den Leistungsbereich, falls eine Anliegensklärung anhand der Kundenakte vorzunehmen wäre.[271] Von Leistungsseite wird demgegenüber die funktionale Entkoppelung von Vermittlung und Leistung durchweg begrüßt und zwar unter dem Aspekt, dass nun wieder ein ausschließlicher Zugriff auf das Personal des Mittleren Dienstes für die Aufgaben des Antragsservice

[269] Ebenda, S. 10.
[270] Dies trifft für drei der sechs untersuchten Agenturen zu.
[271] Service Center und Eingangszone arbeiten nach dem Grundsatz „Alles ohne Akte".

und der Bestandsarbeiten im Bereich des Bearbeitungsbüro gesichert sei, wodurch auch eine kontinuierliche Vorgangsbearbeitung und in Verbindung damit stärkere fachliche Qualität bei der Anwendung der komplexen Rechtsmaterie gewährleistet werden könne.[272]

Nachdem, wie oben dargestellt, durch Personalabflüsse in die Arbeitsgemeinschaften die Hauptagenturen weitgehend nur noch aus *einer* Geschäftseinheit bestehen, nähert sich die neue Struktur auf Agenturebene wieder der Spartenorganisation an, diesmal mit der Klammer der gemeinsamen Eingangszone. Es bleibt sicherzustellen, dass die mit dem „Arbeitsamt 2000“ gewonnene Organisationsressource der Vertrautheit mit den Anforderungen und der Handlungslogik der jeweils anderen Fachsparte, wovon die Beteiligten durch ihre zum Teil mehrjährige Praxis in dieser Organisationsform noch zehren können, nicht verloren geht.

Was nun die in drei der untersuchten Agenturen bereits eingeführten Handlungsprogramme betrifft, wurde bereits oben auf die Problematik der Unterkomplexität der Kundendifferenzierung mit ihren vorgesehenen Programmlinien, auf die Überreglementierung der Handlungsprogramme mit den Vorgaben zum Produkteinsatz, und auf die gleichzeitige Überkomplexität in der extremen Detaillierung der Beschreibung des neuen Handlungsregimes hingewiesen.[273] Die Frage der „Legitimation“ der Leitlinien der neuen Leistungspolitik, die mit den Handlungsprogrammen operativ umgesetzt werden, wird an anderer Stelle nochmal aufzugreifen sein.[274] Von Seiten der befragten Führungs- und Fachkräfte der Agenturen wird einerseits die Notwendigkeit einer gegenüber der früheren Praxis besseren Strukturierung und eindeutigeren wie auch nicht ständig wechselnden Zielausrichtung des Beratungs- und Vermittlungsprozesses betont. Andererseits wird insbesondere in den beiden westdeutschen Agenturen mit ersten Erfahrungen in der Umsetzung der Handlungsprogramme deren rigider und unflexibler Ansatz kritisiert. Von Führungskräften wird dabei vor allem der Umstand beklagt, dass damit entgegen der viel beschworenen Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik und der Stärkung der Verantwortlichkeit der Agenturen der operative Gestaltungsraum weitestgehend eingeengt werde. Fachkräfte der Vermittlung geben aus ihrer Betrachtungsperspektive die Einschätzung wieder, dass mit den Handlungsprogrammen weniger ein Beratungskonzept als ein Steuerungs- und Kontrollinstrumentarium geschaffen worden sei. Sie insistieren auf größeren Freiräumen, damit die Entscheidungen über Maßnahmeneinsatz stärker dem individuellen Bedarf und seiner Veränderung über den Zeitablauf angepasst werden können.

Wie bereits in der frühen Kurzevaluation[275] konstatiert wurde, ist die geringste Akzeptanz nach wie vor im Bereich der Berufsberatung anzutreffen. Darin kommt zunächst die Reaktion

[272] Im „Arbeitsamt 2000“ waren insbesondere Mitarbeiter/-innen des Dienstpostens Bearbeiter/-in verzahnt tätig, das heißt zeitweise auch im gemeinsamen Kundenbüro eingesetzt.
[273] Siehe Kapitel 6.3.1; auch Kapitel 9.
[274] Siehe Kapitel 9.
[275] Vgl. Ochs/Schütz (2005); Schütz/Ochs (2005).

auf die von den Beratern als einschneidend empfundene Änderung ihrer bisherigen Arbeitsorganisation, die wesentlich getragen war von der direkten Unterstützungsfunktion eigener Assistenzkräfte. Diese sind nun in den gemeinsamen Eingangszonen aufgegangen. Von den Beratern wird reklamiert, dass die zu bestimmten Zeiten des Jahres intensiven Außenkontakte zu Schulen und Arbeitgebern, die Organisation der spezifischen Informations- und Orientierungsmaßnahmen und nicht zuletzt das bei Jugendlichen anders als bei erwachsenen Arbeitslosen ausgeprägte Nachfrageverhalten nach Beraterkontakten durch die frühere Organisationsform wesentlich besser und kundenorientierter bewältigt werden konnte.[276] Dezidiert wird auf die deutlich gestiegene Zusatzbelastung durch organisatorische und administrative Aufgaben hingewiesen, die nun von den Beratern selbst wahrgenommen werden. Ihre kritische Haltung gegenüber der neuen Organisationsstruktur, die erklärtermaßen ihren Maßstab an den „Standardkunden" der Agentur, also erwachsenen Arbeitsuchenden und Arbeitslosen genommen hat, wird dramatisch überlagert durch die grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber der Einführung eines aus ihrer Sicht „mechanistischen"[277] Ansatzes von Kundendifferenzierung und Handlungsprogrammen, wie sie im Erwachsenenbereich bereits eingeführt wurden bzw. sich abzeichnen. Sie befürchten einen Verlust des bisherigen Beratungsansatzes und Beratungsverständnisses in der Berufsberatung.

Angesichts der gegensätzlichen Anforderungen der Trennung und Spezialisierung der nach Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberseite ausgerichteten Vermittlungspraxis sowie der notwendigen Verzahnung beider Marktseiten wurde eine Kompromisslösung gefunden, die von den Verfechtern eines organisatorisch ausdifferenzierten Arbeitgeberservice zwar kritisiert, überwiegend und vor allem aus dem Kreis der Vermittlungsfachkräfte als pragmatischer und praktikabler Weg begrüßt wird. Durch die Tatsache, dass beide Aufgabenbereiche innerhalb eines Vermittlungsteams mit fest ausgewiesenen Kapazitäten verbleiben, werden allein durch die personenbezogenen Kontakte und durch gemeinsame Teambesprechungen der Austausch und der Zusammenhalt gesichert. Die Einrichtung der Stabsstelle „Koordinator Arbeitgebermanagement" soll hierbei die einheitliche, teamübergreifende Fachbetreuung und Ausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung gewährleisten. In der Praxis führt die von Seiten der Arbeitgeber-Vermittler so wahrgenommene doppelte Unterstellung zum Teil zu Irritationen; sie arrangieren sich damit aber durchaus pragmatisch. Bei den betroffenen Führungskräften selbst wird dieser organisatorische Bruch bislang ohne nennenswerte Friktionen auf Grund ihrer früheren Zusammenarbeit und persönlichen Nähe bewältigt.

Eine andere Frage stellt sich mit der Vernetzung der verschiedenartigen Handlungslogiken beider Vermittlerseiten, die letztlich im Vermittlungsprozess auf dasselbe Arbeitgeberpotenzial zugreifen müssen. Der Vorrang im Vermittlungsprozess liegt nun eindeutig beim arbeitgeberorientierten Vermittler. Er legt die Anforderungen fest, die sich auf Grund der Mat-

[276] Hier scheint gegenwärtig eine Lösung gesucht zu werden.
[277] Fachkräfte Agentur; Experte Zentrale.

chingstrategien und den Merkmalen des Stellenangebotes ergeben, und er verfügt über den vorrangigen Zugang zu den Arbeitgebern bei den Vermittlungsvorschlägen. Das Reformkonzept sieht hierfür detaillierte Schnittstellenregelungen für das Zusammenspiel der Informationen und Handlungserfordernisse beider Vermittlungsbereiche vor. Inwieweit sich diese Art der Aufgabenteilung und Koordination auch im Hinblick auf die Heranführung der Arbeitsuchenden (gerade unterhalb des Levels Marktkunde) an den Markt bewährt, wird im Rahmen der zweiten Evaluationsphase näher untersucht.

Mit der neuen Organisationsform des Kundenzentrum geht durch die funktionale Trennung der Aufgabenbereiche ein erhöhter Aufwand an Koordination und Schnittstellenmanagement einher. Hiervon sind überwiegend die Führungskräfte betroffen. Demgegenüber waren die Kommunikationswege des Vorgängerkonzeptes mit seiner größeren Aufgabenintegration der Arbeitseinheiten kürzer und einfacher und sie gestalteten sich insbesondere direkt über den unmittelbaren Kontakt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.[278] Die Koordinationsaufgaben werden in sozialtechnischer Sicht als Anforderung des Schnittstellenmanagements an die Führungskräfte (Team- und Bereichsleiter) adressiert, nicht jedoch als ein aktivierendes Moment der funktions- und fachübergreifenden Prozess- und Ergebnisverantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. So finden sich derzeit im Kundenzentrum keine institutionalisierten Formen aktiver Mitarbeiterbeteiligung, was eine Leerstelle der derzeitigen Reformkonzeption markiert.

Das neue Geschäftssystem bringt durch seine starke Ausdifferenzierung der Funktionseinheiten und die Art ihrer Vernetzung nicht nur einen deutlich höheren Koordinationsaufwand mit sich, es ist auch voraussetzungsvoller und damit störanfälliger als die Altorganisation. Quantitative wie qualitative Überlastung in Service Center und Eingangszone übertragen sich schnell auf die anderen Teilsysteme und gefährden die angestrebten Entlastungseffekte im Vermittlungs- und Leistungsbereich. Insbesondere bei guter lokaler Erreichbarkeit steigt das Kundenaufkommen für Empfang und Eingangszone mit erhöhten Wartezeiten, wenn die telefonische Erreichbarkeit der Service Center zurückgeht. Starke Belastung oder nicht ausreichende fachliche Qualifikation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Service Center und Eingangszone führen zu erhöhter Ticketerstellung und zu (Fehl-) Terminierungen für die Vermittlungsfachkräfte.[279] Diese Effekte sind zum Teil auch auf die Personalisierungsprozesse von SC und Eingangszone zurückzuführen.[280] Bei gegebener Personalausstattung kann derzeit im „Kundenportal“ die erforderliche Qualifikation noch nicht flächendeckend gewährleistet werden.

Systematische Steuerung des Kundenzugangs bedeutet auch Einschränkung des Kundenzugangs. Das Geschäftssystem, dessen Funktionsweise ausdrücklich von der Einhaltung

[278] So findet man es heute noch sehr ausgeprägt in den kleineren Einheiten der Geschäftstellen vor.
[279] Führungs- und Fachkräfte Agenturen; siehe auch bereits Schütz/Ochs (2005).
[280] Vgl. Kapitel 7.

des ausbalancierten, mit Kapazitätsberechnungen unterlegten Verhältnisses von offenem und terminiertem Zugang abhängt, folgt konsequent der neuen Leitlinie: „Nicht der Kunde steuert uns, sondern wir steuern den Kundenprozess".[281] Das Konzept sieht eindeutige Regelungen vor, mit welchen Anliegen ein Kunde zum Vermittler, Berater oder zum Antragsservice terminiert wird. Und es schließt damit auch eindeutig aus, bei welchen Anliegen ein Zugang zu den Fachkräften ausgeschlossen ist, auch wenn der Kunde dies ausdrücklich fordert. Als Ausweg wird in solchen Fällen gegebenenfalls ein telefonischer Rückruf veranlasst. Die Erwartungen der BA, dass dies auch eine Frage „der Erziehung"[282] des Kunden sei, die Zeit brauche, also eine Frage der Einstellungs- und Erwartungsbildung gegenüber der neuen Arbeitsweise der Agentur, werden sich aller Voraussicht nach nicht durchgängig erfüllen. Selbstbewusste Kunden werden auch weiterhin den persönlichen Kontakt zu einer Fachkraft suchen, wenn sie für sich einen Bedarf sehen, auch wenn dies im neuen Reglement nicht vorgesehen ist. Ähnliches gilt für die direkte telefonische Kontaktaufnahme zum Vermittler. Grundsätzlich dürfen Vermittler ihre Durchwahl nicht mehr an Kunden weitergeben. In der Vergangenheit war dies auch als Möglichkeit genutzt worden, die Einhaltung einer Absprache (zum Beispiel Vorsprache des Kunden bei einem Arbeitgeber) in einer persönlich verbindlicheren Weise zu gestalten. Eine Reihe von Hinweisen deutet darauf hin, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone wie auch Vermittler in diesen Fällen eher zu einer pragmatischen Vorgehensweise neigen. So werden etwa in Absprache mit Vermittlern Kunden „zwischendurch" direkt durchgeleitet oder Vermittler geben vereinzelt ihre Telefonnummer für einen Rückruf bekannt.[283] Angesichts der bekannten Tatsache, dass das Funktionieren von Organisationen nie durch eine vollständige Durchreglementierung gewährleistet werden kann und immer auch Freiheitsgrade in der individuellen Ausgestaltung der Kundeninteraktion vorauszusetzen sind, sollte auch an dieser Stelle überprüft werden, ob nicht einem größeren Handlungsspielraum der Vorzug vor einer streng gesetzten Verhaltensregel gegeben werden sollte.

Mit Aufteilung einer Agentur in Geschäftseinheiten versucht die BA, ihr durchaus erfolgreiches Geschäftsstellenmodell[284] auch auf die Hauptagenturen zu übertragen. Die einem Bereichsleiter unterstellten Geschäftseinheiten werden als Unternehmen in der Agentur mit eigener Ergebniszuschreibung betrachtet. „Jeder Bereichsleiter ist sein eigener Unterneh-

[281] Führungskraft Agentur.
[282] Führungskraft Agentur.
[283] Solche Abweichungen von den Vorgaben finden sich eher in Geschäftsstellen, wo in der Regel der Kontrolldruck nicht so hoch ist wie in den Hauptagenturen. Darüber hinaus sind die Verhältnisse dort meist „kleinräumiger", so dass eine unterminierte Weiterleitung an einen Vermittler oder in den Antragsservice auf kurzem Wege von Tür zu Tür abgesprochen werden kann. In Geschäftsstellen kam auch der Hinweis, dass es dem Kunden nicht zugemutet werden kann, ihn mit Verweis auf Terminierung wieder nach Hause zu schicken, wenn er mit öffentlichen Verkehrsmitteln längere Zeit unterwegs war.
[284] In der alten BA-Welt waren es oftmals die kleinen und größeren Geschäftsstellen in einem Agenturbezirk, die mit besseren Ergebnissen aufwarten konnten als die Einheiten ihrer Hauptagentur. Als Begründung wird die lebensweltliche Nähe der Geschäftsstellenmitarbeiter/-innen zu ihrer Kundschaft und damit eine stärkere Kundenbindung und Vertrauensbildung ebenso angeführt wie die Bildung kleinräumiger lokaler Netzwerke zwischen Geschäftsstelle und Akteuren des Umfeldes (Kommunalpolitik, Arbeitgeber, Bildungsträger) (vgl. Ochs 2005).

mer".[285] Mit ihrem Zuschnitt nach regionalen Kriterien könnten die Geschäftseinheiten auf diese Weise einen überschaubaren Dienstleistungsraum abdecken.

Bereits früher wurde jedoch festgestellt, dass die praktische Ausgestaltung der Regionalisierung „einen eher blassen Eindruck (hinterlässt). Die Zuordnung von Postleitzahlen als Kriterium der Raumbildung macht dann Sinn, wenn dadurch halbwegs homogene Einheiten (bezogen auf Gemeinden, Stadtteile, auch Sozial- und Wirtschaftsräume) entstehen. Der derzeitige Zuschnitt scheint jedoch zum Teil mehr nach der verwaltungsinternen Mengenteilungslogik zu erfolgen."[286]

Mit den Personalabflüssen, die im Zusammenhang der Einführung des Arbeitslosengeldes II erfolgten, haben im Gros der Agenturen[287] die Planstellen im operativen Bereich den unterkritischen Bereich erreicht, so dass mehr als eine Geschäftseinheit in der Hauptagentur nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Damit muss für diese Agenturen zunächst der Anspruch einer regionalen Binnendifferenzierung aufgegeben werden.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die gegenwärtige Größendimensionierung der Geschäftseinheiten[288] nicht angepasst werden muss, um eine kleinräumigere regionale Ausrichtung wieder zu ermöglichen.[289] Die derzeitige Auslegung der Geschäftseinheiten auf 60 (bzw. 50) bis 120 Planstellen zeigt noch einen weiteren Nebeneffekt, der für das Funktionieren des Geschäftssystems nicht unkritisch ist. Wir haben bereits auf die Problematik der nach wie vor zu bestimmten Zeiten überfüllten Wartezonen im Bereich der Eingangszonen hingewiesen. Dabei ist nicht nur der Aspekt der reinen Kundenwartezeit zu bedenken, sondern auch die in großer Anzahl die Eingangszone „belagernden" Kunden, für die aus dem Kreis der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone auch unangenehme gruppendynamische Effekte berichtet werden. Jedenfalls erleben sie diese Realität als hohe Belastung, die für die Qualität ihrer Arbeit nicht förderlich sein wird. Dagegen waren in der alten Struktur des „Arbeitsamt 2000" in den Wartezonen des Bereichs der vorgeschalteten Kundentheke, die vergleichbare Aufgaben zu der heutigen Eingangszone wahrgenommen hat, deutlich kleinere Kundenaufkommen zu verzeichnen, da die Organisationseinheit des damaligen integrierten Teams einen kleineren Kundenkreis zu betreuen hatte. Am Beispiel einer der untersuchten Agenturen ergab sich, dass die frühere Aufteilung des Kundenaufkommens auf acht A-Teams der Hauptagentur sich nun in der Eingangszone *einer* Geschäftseinheit konzentriert. Unter Abzug der in den SGB II-Bereich übergeleiteten Kunden

[285] Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, Leitfaden Bd. 2, Kundenzentrum - Detaillierung des Konzepts, Stand 21.6.2004, S. 200.
[286] Ochs/Schütz (2005), S. 7.
[287] Insbesondere in Westdeutschland; Angaben beruhen auf Einschätzungen in den befragten Regionaldirektionen und werden in den untersuchten Agenturen bestätigt.
[288] Mindestens 60 und maximal 120 Stellen für Plankräfte; kleine Agenturen mindestens 50 Stellen.
[289] Bereits in der Auswertung der Modellphase in zehn Agenturen stellte die BA fest, dass sich „als kritischster Punkt des Umsetzungsprozesses (…) die Dimensionierung von zum Teil neu geschaffenen Funktionen und Tätigkeiten (erwies)" (BA-Beratungsunterlage 152/2004 vom 5. Juli 2004, Anlage 1, Abschlussbericht zur Modellphase, S. 9).

bedeutet das etwa das sechsfache Kundenvolumen. Aus dieser Sicht hat die Umstellung auf das Kundenzentrum zur einer Entstrukturierung geführt, die weder im Kunden- noch im Mitarbeiterinteresse und im Hinblick auf den Zusammenhang von Arbeitsbelastung und Leistungsfähigkeit auch nicht im Interesse der BA liegen kann. Da in den Geschäftsstellen der Agenturen mit Selbstverständlichkeit von kleineren Zuschnitten ausgegangen wird, sollte dies auch für die Geschäftseinheiten der Hauptagenturen überprüft werden.

Hierbei sollte auch, was bisher nicht erfolgt ist, eine stärkere Ausrichtung der Personalansätze der einzelnen Funktionsbereiche einer Geschäftseinheit an der jeweiligen Marktdynamik erfolgen, die mit der Differenzierung in Vergleichstypen[290] bereits abgebildet wird. Als Beispiel hierfür wird die Dimensionierung der arbeitgeberorientierten Vermittlung genannt.[291] In Abhängigkeit von Unternehmensbesatz und regionaler Wirtschaftsstruktur erweist sich die Festlegung der 20-Prozent-Marge als zu starre Regelung. Während etwa in Agenturbezirken Ostdeutschlands mit ihren hohen Bewerberbeständen und entsprechend großer Ausstattung mit Vermittlungsfachkräften bei gleichzeitig niedrigem Unternehmensbesatz der Ansatz der auf Arbeitgeberseite tätigen Vermittler zu hoch ausfällt, kann er in Bezirken mit dynamischen Märkten eher zu klein ausfallen (wobei die Festlegung als Mindestansatz im letzten Fall bereits einen höheren Anteil an arbeitgeberorientiert eingesetzter Vermittlerkapazität ermöglicht). Nachdem die Ausdifferenzierung des Arbeitgeberservices grundsätzlich erfolgt ist, sollte nun in der Zuständigkeit der Arbeitsagenturen eine bedarfsangemessene Ausgestaltung vorgenommen werden, die den lokalen Gegebenheiten Rechnung trägt.

Die im Zusammenhang der Regionalisierung der Geschäftseinheiten aufgezeigte Problematik des Personalabflusses in SGB II macht sich noch in zwei weiteren Bereichen bemerkbar. Für manche Geschäftsstelle „auf dem Land“ stellt sich nun die Existenzfrage. Die offizielle Politik des BA-Vorstandes lautet: „Kein Rückzug aus der Fläche.“[292] Demgegenüber wird an anderer Stelle von einem bereits erfolgten Wegfall von Geschäftsstellen gesprochen.[293] Es bleibt hierbei unklar, inwieweit es sich um tatsächliche Schließungen oder um Angliederung an eine benachbarte Geschäftsstelle bei weiterem Bestand des Dienstleistungsangebotes vor Ort handelt. Auch diese Frage wird im Rahmen der zweiten Evaluationsphase weiterverfolgt.

Ein weiterer kritischer Punkt ist der Übergang einer größeren Zahl von ehemaligen Arbeitsberatern und Leistungsberatern in die Arbeitsgemeinschaften, die dort die Position des Fallmanagers übernommen haben. Dadurch sei „massiv Qualität verloren gegangen“, so dass in manchen Agenturen in diesem Bereich „keine Beratungsqualität mehr vor Ort“ sei.[294]

Die Aufteilung der organisatorischen Zuständigkeit nach den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III nach der vom Gesetzgeber vorgesehenen Regelung führt in der Tendenz dazu,

[290] Siehe Kapitel 5.
[291] Führungskraft Agentur.
[292] Führungskraft Zentrale.
[293] Experte Regionaldirektion.
[294] Experte Regionaldirektion.

dass in beiden Organisationssträngen Parallelstrukturen aufgebaut werden, da in beiden Bereichen das gesamte Spektrum von Markt- bis Betreuungskunden, von Jugendlichen und Erwachsenen, von Arbeitnehmern und Arbeitgebern abgedeckt werden muss. Zum Teil werden zwischen Agenturen und Arbeitsgemeinschaften Vereinbarungen getroffen, SGB II-Marktkunden in die Vermittlungsbemühungen der Agenturen einzubeziehen. Bei SGB III-Betreuungskunden werden gegenwärtig noch keine Überlegungen seitens der BA angestellt, in gegenläufiger Richtung die erforderliche Betreuung zum Beispiel durch Fallmanager der Arbeitsgemeinschaften wahrnehmen zu lassen, „da die Arbeitsgemeinschaften wegen der nach wie vor bestehenden Schwierigkeiten in der Bewältigung der Alg II-Leistungsbearbeitung noch nicht dazu kommen, ihrem eigentlichen Integrationsauftrag nachzukommen".[295] Damit ergibt sich für diesen Kundenkreis nach den mit der neuen Produkteinsatzlogik vorgenommenen Leistungseinschränkung im SGB III-Bereich[296] ein akutes Betreuungs- und Unterstützungsdefizit. Im Bereich der Ausbildungsvermittlung nehmen die Arbeitsgemeinschaften zunehmend Leistungen der Agenturen gegen Bezahlung in Anspruch. Auch für die arbeitgeberorientierte Vermittlung wird zunehmend die Notwendigkeit einer abgestimmten und einheitlichen Vorgehensweise gesehen. Für jugendliche Rehabilitanden ist die Zuständigkeit wieder einheitlich der BA zugewiesen worden.

Um den Aufbau ineffizienter Parallelstrukturen zu vermeiden und die aus Kundensicht gebotene Qualität der spezifischen Dienstleistungen zu gewährleisten, kann der Leistungsaustausch zwischen Agenturen und Arbeitsgemeinschaften gegen Kostenverrechnung ein geeigneter Weg sein. Hierbei können beide Organisationsformen ihre besonderen Leistungsprofile herausbilden und stärken und spezifische Bedarfe abdecken. Die bisherige Praxis des Leistungsaustauschs gegen Verrechnung der Kosten (in der Regel Leistungserbringung der Agenturen an Arbeitsgemeinschaften) ist derzeit durch haushaltsrechtliche Vorschriften behindert. So werden Zahlungen für erbrachte Leistungen als Sachtitel der BA vereinnahmt und können wegen fehlender Personalermächtigung nicht in eine der Nachfrage entsprechende Personalausweitung umgesetzt werden.

Grundsätzlich leitet sich aus §29 SGB III ein allgemeiner Beratungsauftrag der Agenturen für Arbeit (auch für SGB II-Kunden) ab.[297] Die BA bekräftigt, diesem Auftrag bei Nachfrage auch bei den Kunden nachzukommen, die nach Trennung der Rechtskreise in die Zuständigkeit der Arbeitsgemeinschaften oder optierenden Gemeinden fallen.[298] Die Frage, inwieweit die Kundensteuerungspraxis der Kundenzentren durch ein nachfragestützendes Verhalten diesem Gebot nachkommt, ist derzeit noch nicht erkennbar. Die Aufforderung im Rahmen des operativen Verbesserungsprozesses 2005, für Nicht-Leistungsempfänger „ressourcenspa-

[295] Führungskraft Zentrale.
[296] Siehe Kapitel 6.3.1.
[297] „Die Agentur für Arbeit hat Jugendlichen und Erwachsenen, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen, Berufsberatung und Arbeitgebern Arbeitsmarktberatung anzubieten" (SGB III Abs. 1).
[298] Führungskraft Zentrale.

rende Kontaktformen“ vorzusehen[299], lässt auf eine restriktive Praxis schließen, die als Ausweg aus dem Mengenanfall und der verstärkten Bindung der Vermittlerkapazität durch die festgesetzten Qualitätsstandards des Eingangsgeschäfts bei Beginn der Arbeitslosigkeit gesucht wird.

[299] Leitfaden zum operativen Verbesserungsprozess, ohne Datum, S. 5.

7. Personalpolitik und Beschäftigte im Reformprozess

Die Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit stehen vor der Anforderung, die Reform der Organisation und der Prozesse in die konkrete Erbringung von Leistungen und deren Nachweis umzusetzen. Die Rolle der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Stellenwert des kommunikativen Elements ihrer Arbeit sind durch die spezifische Anforderung „aktivierender" Arbeitsmarktpolitik noch wichtiger als zuvor. Das alltägliche Handeln der Beschäftigten im Arbeitsprozess und ihre „Aneignung" des Neuen machen letztendlich die Implementation der Reform in die Praxis aus – und damit ihren Erfolg. Insofern bleiben die Beschäftigten und ihre Unterstützung durch die Personalpolitik in der Organisation von entscheidender Bedeutung für einen gelingenden Umbau der Bundesagentur zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt.

Die Rolle der Beschäftigten ist ein Analysefeld, das im Folgenden in drei Dimensionen bearbeitet wird:

- Zunächst werden die veränderten *Arbeitsprozesse* in den Kernbereichen des „Kundenzentrums der Zukunft" untersucht und die aus Sicht der Beschäftigten sich ergebenden Veränderungen der Arbeitsqualität diskutiert. Hier ist es einerseits notwendig, die verschiedenen Funktionsbereiche in den Arbeitsagenturen[300] differenziert zu betrachten, andererseits muss eine Beschränkung auf die für die Leistungserbringung der BA wichtigsten und die zugleich quantitativ stärksten Beschäftigtengruppen erfolgen.
- Mit der Betrachtung der *Personalpolitik* wird ein Perspektivenwechsel auf die Seite der Organisation und der Organisationskultur in der BA vorgenommen. Hier geht es darum, den organisationalen Hintergrund für die Gestaltung der Arbeitsprozesse zu verdeutlichen: Die Rolle der Personalentwicklung, der Rekrutierungspolitik und der Führung stehen dabei im Mittelpunkt.
- Der Blick auf die Beteiligung der Beschäftigten im Reformprozess und auf die organisationsinterne Kommunikation der Reformschritte verdeutlicht die Rolle, die die Konzipierung und die Implementation der Reform als selbstständige erfolgskritische Faktoren für das Gelingen des Umbaus zu einem modernen Dienstleister spielen.

7.1 Arbeit im „Kundenzentrum der Zukunft"

Die Beschreibung der Arbeitsprozesse und der Arbeitsqualität in den Arbeitsagenturen basiert im Wesentlichen auf den Interviews zu den Erfahrungen der Beschäftigten und Führungskräfte sowie auf Experteninterviews zur Gestaltung der Einheiten des Kundenzentrums.

[300] Wir legen den Fokus auf die Agenturebene, in denen im Jahr 2004 über 90% der Planstellen der BA lokalisiert waren. Die Beschäftigten der Regionaldirektionen und der Zentrale arbeiten unter anderen Bedingungen und Anforderungen und bleiben aus der Betrachtung ausgeklammert.

Die Darstellung konzentriert sich auf die Funktionsbereiche Service Center (7.1.1), Eingangszone (7.1.2), Arbeitsvermittlung (7.1.3) und Leistungsgewährung (7.1.4), die von der Neustrukturierung der Organisation und der Prozesse am stärksten betroffen sind, bzw. teilweise erst neu geschaffen wurden.[301]

7.1.1 Service Center

Das Service Center (SC) ist ein Call Center[302], über das die telefonische Kontaktaufnahme zu den Dienststellen der Bundesagentur abgewickelt wird.[303] Mit dem Service Center ist erstmals eine (weitgehende) Erreichbarkeit der BA hergestellt worden, zugleich wird ein großer Teil der Telefonie der operativen Einheiten (zum Beispiel Akquiseaktionen bei Arbeitgebern) über diese Funktionseinheit bearbeitet. Mit der Zentralisierung der telefonischen Kundenkontakte ist allerdings eine direkte persönliche Kontaktaufnahme der Kunden zu einzelnen Fachkräften der BA nicht mehr vorgesehen, dafür soll das Service Center im Unterschied zu den früheren Telefonzentralen eine qualifizierte Anliegenbearbeitung anbieten und als Zielwert 80% der Kundenanliegen abschließend bearbeiten können. Der Leitidee nach sollen die Kunden für einen Großteil der Anliegen möglichst die Agentur gar nicht mehr aufsuchen (müssen) (vgl. Kapitel 6).

Zu den Aufgaben des Service Center gehören die Annahme des Anliegens und seine Bearbeitung, die nach Möglichkeit direkt „fallabschließend“ am Telefon erfolgen soll. Bei komplexen Anliegen wird eine Fachkraft in der Vermittlung oder in der Leistungsgewährung dergestalt eingeschaltet, dass entweder ein Termin für den Kunden gebucht wird oder aber ein Ticket, also eine Mitteilung über das Anliegen zur weiteren Bearbeitung, an das jeweils zuständige Team abgeschickt wird. Desweiteren ist in der Konzeption des Kundenzentrums vorgesehen, dass das Service Center in 60% der Fälle die Bewerberdaten (BewA) bei der Arbeitslosmeldung aufnehmen soll, um die Eingangszonen vom Kundenandrang zu entlasten.

Im Ablaufplan der Implementation des Kundenzentrums geht die Einrichtung der Service Center der Umstellung auf das neue Geschäftssystem voran, weil eine stabil laufende Telefonie Voraussetzung für ein Funktionieren der Prozesse in den Eingangszonen und insbesondere in der Vermittlung und im Antragsservice ist. Dementsprechend erfolgt die Personalbesetzung des Service Center zu einem relativ frühen Zeitpunkt im Umstellungspro-

[301] Die spezialisierten Teams (Reha/SB) sowie die Fachdienste (zum Beispiel ärztlicher, psychologischer und technischer Dienst) bleiben hier ausgeklammert, weil sich entweder ihre Arbeitsbedingungen nur geringfügig verändert haben oder sie eine nur geringe Zahl von hochqualifizierten Spezialisten mit Sonderaufgaben repräsentieren. Die Arbeit der Berufsberaterinnen und -berater wird in Abschnitt 7.1.3 angesprochen.

[302] Die BA setzt das Service Center vom Begriff des Call Center ab, um die Zielstellung einer qualifizierten Anliegenbearbeitung zu unterstreichen. Grundsätzlich gilt für beide, dass in jedem Call Center Marktkontakte telefonisch aktiv (outbound) oder passiv (inbound) hergestellt werden. Gleiches passiert in den Service Centern der Bundesagentur.

[303] Die Service Center werden an 52 Verbundstandorten die Telefonie für alle 178 Arbeitsagenturen übernehmen (vgl. Sonderausgabe Reform der BA aktuell, 14.6.2004). Bis zum 15.4.2005 waren 46 Service Center mit 147 angeschlossenen Agenturen aufgebaut (vgl. Managementinfo 2/2005).

zess. Die personelle Besetzung lief in vielen Service Centern in zwei Stufen: Zuerst wurden im Rahmen einer Bedarfsanalyse die Personalbedarfe ermittelt. Ein Teil des Personals musste von den angeschlossenen Agenturen nach einem festgelegten Schlüssel abgetreten werden. Entsprechende Ausschreibungen in den Agenturen richteten sich an die (Bürosach-) bearbeiterinnen und -bearbeiter mittleren Dienstes, stießen allerdings auf nur geringe Resonanz. In den untersuchten Agenturen folgten dann Einzel- und Gruppengespräche der Führungskräfte mit den Beschäftigten, um für den Wechsel in das Service Center zu werben. Diese Gespräche wurden von den Beteiligten mitunter als „sanfter Druck" interpretiert; andererseits wurde ihnen von den Führungskräften signalisiert, dass der Ansatz im Service Center eine zeitlich befristete Perspektive und eine Zwischenphase in der beruflichen Weiterentwicklung darstellen kann.[304] Des weiteren wurde den frisch ausgelernten Auszubildenden der BA ein Arbeitsplatz im Service Center angeboten. In einem zweiten Schritt wurden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf dem externen Arbeitsmarkt rekrutiert.

Aufgrund der im Kundenzentrum-Konzept hohen Anforderungen an die Qualität der Telefonie (80% Fallabschlussrate, 60% der BewA-Aufnahmen) wurde bei der Besetzung der Service Center in einigen Fällen erheblicher Wert auf die Qualifikation der intern rekrutierten Beschäftigten gelegt und ein möglichst hoher Anteil von Bürosachbearbeiterinnen und –sachbearbeitern, also der Beschäftigten mit der höchsten Qualifikationsstufe im mittleren Dienst, übernommen.

Die Qualifizierung für die Arbeit im Service Center ist nur im Hinblick auf ein Kommunikationstraining zentral geregelt: Dazu ist eine einwöchige Schulung vorgesehen, die die Vermittlung der Gesprächsleitfäden und der Kommunikationsregeln am Telefon sowie das Training der Interaktion mit dem Kunden zum Gegenstand hat. Die Qualifizierung insbesondere der neu eingestellten Beschäftigten in den Fachverfahren hingegen liegt nach Auskunft von Führungskräften ausschließlich in der Verantwortung des Service Centers und variiert offensichtlich von Standort zu Standort erheblich.

Die professionelle Telefonie in einem Call Center ist ein Novum im Spektrum der Arbeitstätigkeiten innerhalb der Bundesagentur. Innerhalb der Belegschaft liegen keine Erfahrungen zu den Arbeitsanforderungen in einem solchen Bereich vor. Die Arbeitsanforderungen sind im Wesentlichen durch zwei Charakteristika gekennzeichnet:

- Die Steuerung vor allem derjenigen Kundinnen und Kunden, die den Wunsch formulieren, direkt zu einem bekannten Ansprechpartner in der Leistungsgewährung, vor allem aber in der Vermittlung, telefonisch weiterverbunden zu werden (das Service Center also mit einer Telefonzentrale verwechseln), oder die nach einem Termin verlangen, ohne ihr Anliegen am Telefon zu schildern und es vom Service Center bearbeiten lassen zu wol-

[304] In einer Dienstvereinbarung ist geregelt, dass Beschäftigte in den Service Centern nach spätestens fünf Jahren auf Wunsch an einen anderen, gleichwertigen Arbeitsplatz versetzt werden müssen (Vgl. Dienstvereinbarung über die Einrichtung und den Betrieb von Service Centern in der Bundesagentur für Arbeit, 13.5.2004).

len. Hier steht der artikulierte Kundenwunsch der Vorgabe der Kundensteuerung entgegen. Die Beschäftigten müssen den Kundenwunsch verweigern und dies in einer Form vermitteln, die den Anspruch einer „kundenorientierten“ Arbeitsweise nicht verlässt und zugleich die Prozessvorgaben einhält (also freundlich und kooperativ zu agieren und sich trotzdem knapp zu halten).

- Vor allem steht die Arbeit im Service Center aber im Spannungsfeld der Anforderungen von Erreichbarkeit und Fallabschluss: Einerseits soll die Erreichbarkeit der BA über das SC sichergestellt werden (Zielvorgabe: 80% aller Anrufe sollen angenommen werden). Dies bedingt eine zügige Abwicklung der Telefonate und häufig die Einschaltung der operativen Bereiche durch ein Ticket. Andererseits wird die Anforderung gestellt, die Kundenanliegen in hochwertiger Qualität zu bearbeiten. Auch hier besteht die Vorgabe, 80% aller Anliegen fallabschließend zu bearbeiten, um die operativen Bereiche in den Agenturen vor allem von Verwaltungsarbeiten und wenig komplexen Sachbearbeitungsvorgängen wirkungsvoll zu entlasten. Dies wiederum führt zu einer stärkeren Zeitbindung im einzelnen Telefonat und geht zu Lasten der Erreichbarkeit. Unter diesem Zielkonflikt ist die Erreichbarkeit wie auch die Qualität der Anliegenbearbeitung latent gefährdet. Beschäftigte und Führungskräfte sind permanent unter Druck, weil sie mit der Erreichung des einen Ziels systematisch Gefahr laufen, das andere zu verfehlen.

Die ambivalenten Anforderungen kulminieren in der angestrebten Aufnahme der Bewerberdaten durch das Service Center. Das Konzept des „Kundenzentrums“ sieht vor, dass 60 % aller neuen Kunden nach einer persönlichen Meldung am Empfang der Agentur einen Telefontermin erhalten, zu dem sie vom Service Center angerufen werden. Nach Einschätzung von Führungskräften im Service Center liegt die durchschnittliche Dauer der Aufnahme der Bewerberdaten (BewA) am Telefon bei ca. 45 – 60 Minuten: „Wenn ich die Vorgabe zur BewA-Aufnahme einhalte, tendiert meine Erreichbarkeit gegen Null“ (Bereichsleiter SC). In diesem Spannungsverhältnis kreuzen sich offenbar auch unterschiedliche Strategien der Akteure in der BA: Während das Konzept und die Projektgruppe „Kundenzentrum“ die Einhaltung der Vorgabe einfordern, stellen die Regionaldirektionen die Erreichbarkeit an die erste Priorität der Zielindikatoren für das Service Center. Sowohl die Fachkräfte wie auch die Führungskräfte in diesem Bereich befürchten eine Auflösung dieses Spannungsverhältnisses zu Lasten der Qualität des Service Centers.

Die Arbeitsprozesse sind mit Blick auf die Taktung der Anrufe kleinteilig organisiert. Pro Anruf stehen nur wenige Minuten Bearbeitungszeit zur Verfügung. Die Beschäftigten können ihr Telefon zur Nachbearbeitung, etwa zur Datenerfassung und für administrative Tätigkeiten (Abfassung von Tickets oder Termineinbuchungen) sperren. Allerdings unterliegen alle Aktivitäten einer permanenten computergestützten Kontrolle durch eine Disponentin bzw. Disponenten (meist die Teamleitung). Diese/r hat stets eine Übersicht darüber, wer gerade telefo-

niert, nachbearbeitet, sich in einer Pause befindet oder für ankommende Anrufe freigeschaltet ist und wie hoch das Anrufvolumen in verschiedenen Kundengruppen ist, die über unterschiedliche Hotline-Nummern anrufen. Die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Telefon werden vom Disponenten flexibel in diejenigen Kundengruppen (zum Beispiel Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkunden) mit den jeweils größten Anrufzahlen hineingeschaltet, ohne auf diese Zuordnung Einfluss nehmen zu können. Die Erreichbarkeit des Service Centers muss mindestens von 8:00 bis 18:00 Uhr sichergestellt sein, was bedeutet, dass die Beschäftigten im Schichtbetrieb tätig sind. Die Erstellung von entsprechenden Dienstplänen wird in der Regel ebenfalls über den Disponenten bzw. die Disponentin wahrgenommen.

Die Arbeit des Service Center wird in den operativen Bereichen des Kundenzentrums ambivalent beurteilt. Der grundsätzlich sehr positiven Einschätzung der Zentralisierung der Telefonie standen kritische Bewertungen in anderen Punkten gegenüber: Dies betrifft die Qualität der „Tickets“ und der Terminierung in der Leistungsgewährung bzw. der Vermittlung und es betrifft insbesondere die Erwartung an die Entlastungswirkung durch die telefonische Anliegenbearbeitung. Vor allem in der Vermittlung ist die Qualität der Anliegenklärung und –bearbeitung, und dadurch mittelbar die Qualifikation der Beschäftigten im Service Center problematisiert worden. Von Fach- und Führungskräften wurde vor allem kritisch angemerkt, dass in der Kommunikation des Reformkonzeptes das Service Center als „die Verheißung“ (Bereichsleiter) für die Entlastung in den operativen Bereichen versprochen wurde, die den entsprechenden Personalabzug mehr als kompensieren würde – was allerdings aus Sicht der Akteure in der Praxis offensichtlich nicht eingelöst werden konnte.[305]

7.1.2 Eingangszone

Zur organisatorischen Einheit der Eingangszone gehören der Empfang im Eingangsbereich der Agenturen sowie die Eingangszone der Geschäftseinheit Kundenzentrum. Empfang und Eingangszone haben die Funktion eines zweifachen Filters in der Kundensteuerung: Der Empfang soll möglichst viele Anliegen entgegennehmen (zum Beispiel Schriftstücke am Empfang) und die Kunden an die richtige Stelle im Hause weiterleiten. In der Regel soll der Kundenkontakt am Empfang 30 Sekunden nicht überschreiten. In der Eingangszone sollen die Kundenanliegen möglichst fallabschließend bearbeitet werden, ohne dass dabei die Akte konsultiert werden muss. Bei komplexeren Anliegen wird dort die Terminierung von Kundenvorsprachen in der Vermittlung und in der Leistungsgewährung übernommen. Beide Bereiche stellen (zusammen mit dem Service Center) das störungsfreie und terminierte Arbeiten in den Leistungs- und Vermittlungsteams sicher. In der Praxis ist vor allem die Eingangszone diejenige Stelle, in der die Bewerberdaten in den meisten Fällen aufgenommen werden. Eingangszone und Empfang bilden das „Front Office“ gegenüber dem ungesteuerten und diskontinuierlichen Kundenstrom, in dem die Kundenanliegen der Reihe nach und ohne Termi-

[305] Zur Funktionalität der einzelnen Elemente des Kundenzentrums vgl. Kapitel 6.

nierung angenommen werden. In vielerlei Hinsicht werden hier die Aufgaben der früheren Kundentheke übernommen, allerdings in einer wesentlich zentralisierteren Form.

Die fachlichen Anforderungen an die Arbeit sind breit gefächert, weil die volle Varianz an Kundenanliegen bearbeitet werden muss. Dabei ist stets zu prüfen, ob das Anliegen noch in der Eingangszone, also ohne Akte, bearbeitet werden kann oder ob ein neuer Termin für den Kunden in der Leistungsgewährung bzw. in der Vermittlung notwendig wird. Hier sehen sich die Beschäftigten immer wieder an den Grenzen ihrer fachlichen Kompetenz. Der Kundenkontakt variiert entsprechend zwischen wenigen Minuten und einer halben Stunde, wie sie bei einer Bewerberdaten-Aufnahme unter Umständen notwendig wird. Hinzu kommen erhebliche kommunikative Anforderungen, die in der direkten Interaktion mit den Kunden gestellt werden. In der Regel sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone nicht nur diejenigen, die im persönlichen Kontakt mit den Kunden und ihren Anliegen als erste konfrontiert sind und diese im Beisein der Kunden klären und bearbeiten müssen. Zugleich sind sie die erste Anlaufstation in den Agenturen, in welcher den Kunden die Funktionsweise des Kundenzentrums und die Kundensteuerung vermittelt werden soll, oder in der Sprache der Reformberater: in welcher die „Vorteilsübersetzung“ stattfinden muss. Praktisch geht es um die „Erziehung des Kunden“ (Teamleiter Eingangszone) und die Vermittlung des Prinzips, dass nicht mehr der Kundenstrom den Takt für die Arbeit der BA vorgibt, sondern die BA die Kunden steuert.

Die Bereiche Eingangszone und Empfang sind mit Sachbearbeitungskräften des mittleren Dienstes aus den Leistungs- und Vermittlungsabteilungen sowie aus den spezialisierten Teams besetzt worden. Diese Personalbewegung fand zum Zeitpunkt der organisatorischen Umstellung auf das Geschäftssystem Kundenzentrum statt, also unter der Bedingung des vorangegangenen Personalabflusses in den Service Center. Aus Sicht der verantwortlichen Führungskräfte wie auch aus Sicht der Beschäftigten resultieren daraus ein quantitatives und ein qualitatives Problem: Einerseits werden für die Eingangszone deutliche Engpässe in der personellen Besetzung beklagt. Diese Situation verschärft sich offensichtlich noch dadurch, dass ein weit geringerer Anteil an Kundinnen und Kunden in der Lage oder dazu bereit sind, ihre Anliegen telefonisch im Service Center zu klären, als dies im Konzept „Kundenzentrum“ zu Grunde gelegt war. Andererseits wird insbesondere von Führungskräften darauf verwiesen, dass es an *qualifiziertem* Personal für die Besetzung der Eingangszone mangelt. Eine Großzahl der verfügbaren, besser qualifizierten Bürosachbearbeiterinnen und -bearbeiter und die generell als motivierter und flexibler eingeschätzten Leute waren bereits in das Service Center gewechselt. Einige der befragten Beschäftigen in der Eingangszone sahen zwar in der fachlichen Breite der Anforderungen durchaus eine positive Herausforderung. Dennoch wurde häufig beklagt, dass es an spezialisierten kompetenten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern insbesondere bei komplexeren Leistungsfragen fehlt und man den betreffenden Kunden zu einem Extratermin bei einer Fachkraft erneut in die Agentur bitten

muss.[306] Nur für dringend klärungsbedürftige Anliegen ist die Schaffung einer Notfallregelung vorgesehen (eine Vermittlungsfachkraft bzw. eine Sachbearbeiterin aus der Leistungsgewährung ist stets ansprechbar). In einzelnen Agenturen wurden darüber hinaus improvisatorische Anstrengungen unternommen, um die Eingangszone durch einen zusätzlichen Bürosachbearbeiter „aufzurüsten".

Die Arbeitsbedingungen in der Eingangszone sind von folgenden Charakteristika geprägt:

- Das Konzept des „Kundenzentrums" sieht für die Eingangszonen offene Warte- und Arbeitsbereiche vor. Die konkrete räumliche Gestaltung dieser Bereiche variiert in den Agenturen mit ihren unterschiedlichen baulichen Voraussetzungen. Wir fanden sehr verschiedene Lösungen: nicht voneinander abgeschirmte Schreibtische, durch halbhohe Plexiglaswände abgetrennte Arbeitsbereiche oder abschließbare Einzelbüros, deren Stirnseite zum Flur durch eine Plexiglaswand mit einer Tür gestaltet ist. Die Wartezonen für die Kunden waren teils durch eine Durchgangstür von den Großraumbüros abgegrenzt, teils ragten sie ohne Abschirmung in die Arbeitsbereiche der Eingangszone hinein.

  Das Konzept des Kundenzentrums sieht darüber hinaus Diskretionszimmer für eine auf Wunsch vertrauliche Anliegenbearbeitung vor. In manchen Agenturen konnten diese räumlichen Ressourcen nicht vorgehalten werden, bzw. waren diese Räume durch Sachbearbeitungspersonal oder Auszubildende belegt.

- Die Arbeit in der Eingangszone ist durch die zeitgleiche Anforderung der Kundeninteraktion, der Anliegenbearbeitung, der Datenerfassung und durch administrative Aufgaben geprägt. Die technischen Voraussetzungen für diese synchron anfallenden Aufgaben sind aus Sicht der Beschäftigten nur bedingt hinreichend: Als Beispiel dafür wird häufig das neue Terminierungstool COBRA genannt, welches im Unterschied zu Microsoft-Outlook keine Kalenderübersicht erlaubt, sondern nur einzelne Terminfester anbietet. Nur mit großem Aufwand können dem Kunden alternativ wählbare Termine angeboten werden oder Termine in der Vermittlung und in der Leistungsgewährung so zusammengelegt werden, dass für den Kunden nur ein Besuch in der Agentur notwendig wird.

- Des Weiteren ist die Arbeit in der Eingangszone durch das wechselnde Kundenvolumen geprägt. Die Besucherzahlen wechseln von Wochentag zu Wochentag und auch im monatlichen und saisonalen Verlauf (zum Beispiel ist am Monatsanfang das Kundenaufkommen besonders groß). In der Praxis sind die Wartezonen häufig überfüllt, auch wenn dies nach dem Konzept des Kundenzentrums nicht der Fall sein sollte.[307]

[306] Dies wurde von den Beschäftigten als eine durchweg unangenehme Situation beschrieben. Mitunter wurde auf Ausweichstrategien verwiesen, etwa in die Leistungsgewährung zu gehen und nachzufragen oder sich doch „mal eben schnell" die Akte in die Hand geben zu lassen.

[307] So wurde berichtet, dass auch von der Projektgruppe „Kundenzentrum" der Zentrale die starke Abnahme des Kundenandrangs prognostiziert wurde, mit der Folge, dass in Einzelfällen zu wenig Sitzgelegenheiten in der Wartezone geschaffen wurden.

Für die Beschäftigten baut sich durch die Verknüpfung dieser Arbeitsbedingungen in den Eingangszonen eine erhebliche Belastungssituation auf: Zwar können die Arbeitsplätze in den Dienststellen der Arbeitsagentur in der Regel als ergonomisch modern eingerichtet und technisch hochwertig ausgestattet gelten. In den Eingangszonen wurde allerdings vor allem der Großraumcharakter skeptisch mit Blick auf die Kunden (Datenschutz, diskrete Anliegenbearbeitung teilweise schwierig) wie auch auf die Beschäftigten thematisiert: Ein bestimmender Eindruck war, „wie im Zoo“ (Mitarbeiterin Eingangszone), also während der Öffnungszeiten der Agentur unter ständiger Kundenbeobachtung zu arbeiten. Gerade in den völlig offenen, von der Wartezone nicht räumlich abgetrennten Großraumbüros sei eine ruhige Nachbearbeitung der Kundenanliegen nur bedingt möglich, weil häufig schon der nächste Kunde auf den gerade frei gewordenen Platz drängt. Diese Situation spitzt sich noch zu, wenn keine ausreichenden räumlichen Kapazitäten für einen phasenweisen Rückzug aus dem Kundenkontakt vorhanden sind.

Unter diesen Rahmenbedingungen kommt es besonders darauf an, den Kunden mit hoher kommunikativer Kompetenz und Freundlichkeit zu begegnen, um mit den manchmal aufgestauten Aggressionspotenzialen umzugehen und unberechtigten Forderungen von Kunden entgegenzutreten. Insbesondere in ihrer Funktion als kundensteuernde Einheit müssen die Beschäftigten in der Eingangszone häufig den direkten Zutritt zur Fachkraft verwehren und zugleich die neue Kundenorientierung der BA zum Ausdruck bringen. „Saying no with a smile“ – dies charakterisiert eine Form von emotionaler Arbeit, die in personenbezogenen Dienstleistungsberufen in den letzten Jahren zunehmend thematisiert wird.[308] Dass diese Arbeit zumeist von niedrig bezahlten Frauen verrichtet wird, zeigt auch das Beispiel der Eingangszonen in den Arbeitsagenturen: Entsprechend ihres hohen Anteils an den Beschäftigten im mittleren Dienst dominieren hier die Frauen.

Durch den (ungeplant) hohen Kundenandrang und die daraus zum Teil resultierende personelle Unterbesetzung verschärft sich noch die Belastungssituation. Viele der befragten Beschäftigten aus der Eingangszone hatten ein erhebliches Überstundenvolumen aufgebaut; durch das Gedrängel in den Wartezonen und den entsprechend langen Wartezeiten steige das Unbehagen der Kunden. Wenn dann in der Eingangszone dem Kunden die Funktionsweise des Kundenzentrums vermittelt werden müsse, also der „freie“ Durchgang zur bekannten Ansprechperson versperrt ist, schlage das Unbehagen nicht selten in Aggressivität gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA um: „Strenger für den Kunden, anstrengender für den Mitarbeiter“, so das ernüchterte Fazit einer Mitarbeiterin der Eingangszone zum neuen Geschäftssystem.

In Kombination mit der räumlichen Situation wurde diese Atmosphäre als eine Belastung der Arbeitsqualität empfunden: Die Sozialkontakte unter den Kolleginnen und Kollegen litten,

[308] Vgl. Hochschild (1990).

weil gemeinsame Pausen oder „Tür und Angel-Gespräche“ nicht mehr möglich seien. Auch eine nur kurzfristige Entfernung vom Arbeitsplatz, zum Beispiel der Gang zur Toilette, werde mit bissigen Kommentaren der Kundschaft quittiert.

Die hohen kommunikativen und breiten fachlichen Anforderungen treffen auf eine sehr heterogen qualifizierte und in der Regel nicht speziell auf die Tätigkeit vorbereitete Belegschaft in der Eingangszone. Diese Problematik ist in den Agenturen bekannt und es wird auch von den Führungskräften problematisiert, dass eine konzeptionelle Unterstützung zur Stärkung der Eingangszonen bisher fehlt.[309] In der Debatte um die Tarifierung der Tätigkeiten in der Eingangszone werden Bemühungen unternommen, diese als qualifizierte Bearbeitertätigkeiten zu beschreiben und zu bewerten.[310] Generell wurde die Arbeitssituation in der Eingangszone (interner Jargon: „Die Zone“) und am Empfang („Die Vorzone“) als die problematischste im neuen Organisationsmodell beschrieben; die dort eingesetzten Beschäftigten galten unter den Bedingungen der nicht oder nur bedingt wirksamen Kundensteuerung als die Verlierer/innen im Reformprozess.

7.1.3 Arbeitsvermittlung

Die Leistungssteigerung in der Vermittlung steht im Zentrum der BA-Reform. Die Aufgabe der Arbeitsvermittlung wird von Vermittlungsfachkräften im gehobenen Dienst wahrgenommen, die bis zum Absolventenjahrgang 2005 überwiegend in der Fachhochschule der Bundesanstalt für Arbeit in Mannheim ausgebildet wurden. Sie umfasst im Wesentlichen die Standortbestimmung des Kunden, die Beratung und Vermittlung im Kundengespräch sowie den Einsatz von Instrumenten und Maßnahmen zur Förderung und Aktivierung des Kunden. Die Funktion des speziell qualifizierten Arbeitsberaters, der ergänzend zu den Vermittlungsgesprächen eine individuelle berufliche Perspektivenberatung mit den Kunden durchführen konnte, ist im Zuge der Reform abgeschafft worden.

Zudem ist bereits im Vorfeld der Einführung des Kundenzentrums die Arbeitnehmervermittlung von der arbeitgeberorientierten Vermittlungsarbeit getrennt worden. Die stellenorientiert tätigen Vermittlungsfachkräfte („SteA-Vermittler“) bleiben zwar den Vermittlungsteams organisatorisch zugeordnet, sind aber der fachlichen Verantwortung eines eigenen Bereichsleiters Arbeitgeber zugeordnet und in den Agenturen manchmal auch räumlich zusammengefasst worden. Ihre Aufgabe besteht in der Stellenakquise und in der Unterstützung insbesondere der „Zielkunden“ unter den Arbeitgebern in der Bewerberauswahl und Stellenbesetzung (vgl. Kapitel 6). Diese Tätigkeit ist durch eine Vielzahl von Außenterminen in den Unterneh-

[309] Diese Erfahrungen in den Modellagenturen haben sich dergestalt niedergeschlagen, dass für die Beschäftigten in der Eingangszone nun ein Qualifizierungskonzept vorgesehen ist. Dies soll aus einer Reihe von Schulungsunterlagen bestehen, die die Agenturen in eigener Verantwortung nutzen können. Mittlerweile hat das Bildungsinstitut der BA (BA-BI) erste Arbeitshilfen für die Beschäftigten in der Eingangszone entwickelt (vgl. Managementinfo 2/2005 vom 24.4.2005), die allerdings zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht verfügbar, oder zumindest den Akteuren in den Agenturen nicht bekannt waren.

[310] Derzeit schwankt die Einsatzbreite zwischen Assistenzkräften (BAT VII) und Bürosachbearbeitern (BAT Vb).

men einerseits und von telefonischer Akquise- und Kontaktarbeit andererseits geprägt. Unter den SteA-Vermittlern und -Vermittlerinnen ist durchweg ein Selbstverständnis als „Vertriebsmitarbeiter“ der BA erkennbar geworden, mit einer relativ hohen Arbeitsautonomie und einem in der Selbstwahrnehmung, aber auch in vielen anderen Bereichen der BA, positiven Image. Allerdings wurde in den Beschäftigteninterviews von einer Reihe bewerberorientiert arbeitenden Vermittlungsfachkräften der Verlust ihrer Kontakte zu den Unternehmen als eine Abkoppelung vom Arbeitsmarkt problematisiert, die eine „echte“ Vermittlungsarbeit behindere.

Die Arbeitsprozesse der arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräfte („BewA-Vermittler“) sind durch die Umstellung auf das Geschäftsmodell Kundenzentrum zunächst in vier Punkten wesentlich verändert worden:

- Durch die Schaffung der vorgeschalteten Bereiche (Service Center und Eingangszone) sollen die Vermittlungsfachkräfte weitgehend von administrativen Aufgaben entlastet werden. Von den befragten Vermittlerinnen und Vermittlern ist allerdings auf zwei Punkte verwiesen worden, die die Entlastungswirkung relativieren: Zum einen fließen immer noch erhebliche Zeitanteile in Sachbearbeitungstätigkeiten, zum Beispiel fällt für die Ausgabe von Bildungsgutscheinen, für den Einsatz von Trainingsmaßnahmen oder die Administrierung von ABM Nachbearbeitungsbedarf an. Ebenso muss die Bearbeitung der statistischen Erfassung der Teilnehmenden und ihrer Zuweisung an Trägerinstitutionen sowie der umfangreichen Bewegungsdaten geleistet werden. Hier wurde von den Vermittlungsfachkräften der Wunsch formuliert, die Kompetenzen der Eingangszone, zum Beispiel bei der Gewährung von Pflichtleistungen (Vermittlungsgutschein), zu erweitern. Für den Bereich der Berufsberatung ist zu vermerken, dass die Beratungsfachkräfte über ein durch den Abfluss der Sachbearbeitungsressourcen an die Eingangszone entstandenes erhebliches Wachstum an administrativen Tätigkeiten berichten.
  Zum anderen produziert die Schnittstelle zwischen Vermittlung und vorgeschalteten Bereichen einen nicht unerheblichen Arbeitsaufwand. Das betrifft erstens die Qualität der Tickets, die aus Service Center und Eingangszone in die Vermittlungsteams geschickt werden. Aus Perspektive der Vermittlung könnte ein erheblicher Anteil der Tickets direkt in den vorgeschalteteten Bereichen abschließend bearbeitet werden. Hier erschließe sich ein unmittelbarer Zusammenhang zu der Qualifikation des Personals im Service Center: „Wir merken an den Tickets sofort, wenn im Service Center neue Leute eingestellt wurden“ (Teamleiter Vermittlung). Zweitens wurde problematisiert, dass häufig Termineinbuchungen stattfinden, obwohl das jeweilige Kundenanliegen nicht immer eine persönliche Vorsprache in der Vermittlung erfordern würde. In diesem Fall seien qualifizierte anliegenbeschreibende Tickets an die Vermittlungsfachkräfte sinnvoller, weil diese dann selbst klären und entscheiden können, wie adäquater und für Fachkraft und Kunden effizienter zu reagieren ist. Ebenso sei die Dimensionierung der Zeitfenster nicht immer ziel-

führend, so dass der gesamte Terminplan ins Rutschen gerate und Wartezeiten für die nachfolgenden Kunden auftreten.

- Das terminierte Beratungs- und Vermittlungsgespräch ist ins Zentrum der Vermittleraktivitäten gerückt. Mindestens 60 % der Arbeitszeit soll als „Qualitätsvermittlungszeit", das ist die im Kundenkontakt plus Vor- und Nachbereitung verbrachte Zeit, eingesetzt werden. Die Kundentermine werden über ein Terminierungstool entweder von Service Center und Eingangszone eingebucht oder von der Vermittlungsfachkraft selbst mit dem Kunden vereinbart. Sie dauern zwischen 15 und 30 Minuten (zuzüglich 15 Minuten Vor- und Nachbereitungszeit) – was nach eigener Einschätzung der Vermittlerinnen und Vermittler eine erhebliche Ausdehnung gegenüber der durchschnittlichen Gesprächsdauer vor der Reform bedeutet.
- Mit der Aufschaltung des Service Centers entfällt für die Vermittlungsfachkräfte ein Großteil der Telefonie – idealtypisch sollen überhaupt keine Anrufe mehr von außen eingehen. Bisher wurden deren Rufnummern an die Kunden herausgegeben – häufig mit der üblichen Aufforderung, „rufen Sie mich an, wenn Sie Fragen haben!". Daraus resultierte ein völlig ungesteuertes, enormes Telefonieaufkommen, permanente Unterbrechungen des Kundengespräches durch Anrufe waren der normale Alltag in der Vermittlungsarbeit. „Man konnte oft gar nicht mehr den Faden finden" – so das Fazit einer Arbeitsvermittlerin über die frühere Qualität der Gespräche. Durch die Zentralisierung der Telefonie im Service Center sind störungsfreie Beratungs- und Vermittlungsgespräche erstmals möglich – was von den Akteuren als ein großer Gewinn für die Arbeits- und die Dienstleistungsqualität beschrieben wird.
- Die Arbeitsvermittlung und die Leistung sind organisatorisch und meist auch räumlich wieder getrennt worden. Nachdem diese Bereiche ab 1994 zuerst räumlich[311] und später dann organisatorisch („Arbeitsamt 2000") integriert worden waren, sind nun die Leistungsfachkräfte (Sachbearbeiter, Leistungsberater) dem unmittelbaren Zugang der Vermittlerinnen und Vermittler entzogen. In der Praxis bedeutet dies, dass während des Beratungs- und Vermittlungsgespräches artikulierte Leistungsfragen der Kunden nicht beantwortet werden können – und nach dem Konzept der Kundensteuerung auch nicht sollen. Dennoch wird von den Vermittlungsfachkräften darauf verwiesen, dass diese Fragen faktisch immer wieder auftauchen und das Gespräch belasten, wenn sie nicht geklärt werden können. Aus dem einst unbürokratischen „Gang über den Flur" zur Leistungsexpertin ist eine für Vermittler und Kunden aufwändige Schnittstelle geworden.

[311] Runderlass 24/94.

Handlungsprogramme: Vom Ermessen im Einzelfall zur Standardanwendung im Systemgeschäft?

Neben der organisatorischen Umstellung der Arbeitsagenturen auf das „Kundenzentrum der Zukunft“ wird die Arbeitstätigkeit der Vermittlerinnen und Vermittler in einer bisher nicht gekannten Weise an systematische Handlungsvorgaben geknüpft, die in den so genannten Handlungsprogrammen niedergelegt sind. Bisher waren die Vermittlungsfachkräfte zwar auch an die vielfältigen Weisungen aus Nürnberg und die ermessenslenkenden Weisungen in den Agenturen gebunden. Allerdings war die Weisungslage in der Regel inkongruent und häufig widersprüchlich, so dass sich in dieser Unbestimmtheit den Agenturen wie auch den einzelnen Fachkräften Spielräume eröffneten, ihre Tätigkeit entsprechend der eigenen Philosophie, dem jeweiligen Einzelfall und den lokalen Arbeitsmarktbedingungen zu entwickeln. Im Kontext der Handlungsprogramme werden die Kunden entsprechend ihrer „Marktfähigkeit“ in verschiedene Segmente differenziert (vgl. Kapitel 6). Für den Maßnahmeneinsatz geben die Handlungsprogramme nun in systematisierter Form vor, welche Maßnahmen für welche Kundengruppen eingesetzt werden sollen und eingesetzt werden dürfen. Der Maßnahmeneinsatz konzentriert sich dabei stark auf die Beratungskunden Aktivieren und Beratungskunden fördern. Für Markt- und Betreuungskunden sind bis auf die Pflichtleistungen und das Vermittlungs- und Beratungsgespräch kaum weitere Leistungen im Programm. Die Maßnahmen sind von den Vermittlerinnen und Vermittlern so anzusetzen, dass ein Erfolg, das heißt die Integration des Kunden, noch vor Übertritt in das Arbeitslosengeld II zu erwarten ist.[312]

Die Handlungsprogramme werden nach einem festen Roll-Out-Programm ca. sechs Wochen nach der organisatorischen Umstellung auf das Kundenzentrum in den Agenturen eingeführt. Der Charakter der Handlungsprogramme wird in der Gesamtorganisation der BA unterschiedlich interpretiert: Während von manchen Führungskräften in der Zentrale der eher beratende, „werkzeughafte“ Charakter der Handlungsprogramme hervorgehoben wird, sehen die Führungskräfte in den Agenturen sich unter einem „Zwang zur Umsetzung“ (Mitglied einer Geschäftsführung). Die hohe Verbindlichkeit der Vorgaben und der entsprechenden Anwendung der Handlungsprogramme ist nach Darstellung der Akteure in den Agenturen auch von der Projektgruppe der Zentrale in den Vordergrund gestellt worden. Diese Gruppe aus BA-Experten und Reformberatern hat die Umsetzung der Handlungsprogramme in den Agenturen begleitet. Im Bereich der Vermittlung waren die Erwartungen an die Handlungsprogramme zunächst hoch, weil sie in den Modellagenturen als ein Beratungskonzept für die Vermittlungsfachkräfte angekündigt waren, um sie in der Übernahme der Aufgaben der Arbeitsberater zu unterstützen. Diese Erwartungen schlugen in Enttäuschung um, als ihr Charakter einer direktiven, engmaschigen Anleitung deutlich wurde. Die Wahrnehmung der Handlungsprogramme als rigide und kontrollierte Vorgabe in den Agenturen („Der Ermes-

[312] Vgl. Beratungsunterlage für den Verwaltungsrat BU 58/2005, 17.3.2005.

sensspielraum tendiert gegen Null.“, Mitglied einer Geschäftsführung) kontrastiert wiederum mit aktuellen Situationsdeutungen in der BA-Zentrale, die vor einem zu engen Einsatz der Handlungsprogramme warnen: „Selbstverständlich stellt diese Liste nur eine Empfehlung dar“.[313]

Wie sind nun die Erfahrungen der Vermittlungsfachkräfte mit den Handlungsprogrammen? In drei der vier bisher untersuchten Agenturen mit dem Geschäftssystem „Kundenzentrum“ waren die Handlungsprogramme implementiert. Für einen Teil der Vermittlerinnen und Vermittler war die systematisierte Handlungsvorgabe eine willkommene Unterstützung ihrer Arbeit. Dies galt zum einen für neu eingestellte Kräfte ohne die Fachhochschulausbildung in Mannheim und für solche mit nur wenig Berufserfahrung. Sie sahen ihre Vermittlungstätigkeit durch die klare Systematik, welche in welchem Fall die „richtigen“ Schritte seien, deutlich unterstützt. Für einige, auch der bereits langjährig tätigen Fachkräfte, waren die Handlungsprogramme zudem eine legitimatorische Entlastung in der Problematik, für bestimmte Kundengruppen keine oder nur marginale Angebote machen zu können. Für viele andere, insbesondere die erfahrenen Vermittlungsfachkräfte, stellen die Handlungsprogramme eine überflüssige, einengende und ihre Berufserfahrungen beschneidende Intervention dar:

- Bereits die Vorstellung der Handlungsprogramme in den Schulungen für die Teamleiter und die Fachkräfte war offensichtlich in ihren didaktischen und methodischen Standards nur bedingt überzeugend: Sie beschränkte sich auf stunden- und tagelange Folienpräsentationen, ohne die Möglichkeit einer diskursiven Aneignung der Handlungsprogramme und ihrer Einzelelemente. Von den Befragten wurde beklagt, dass einerseits die beruflichen Erfahrungen und das berufliche Selbstverständnis der Vermittlerinnen und Vermittler ohne zu hinterfragen als überkommene Relikte einer vergangenen Zeit diskreditiert wurden. Die Repräsentation eines „Experten“-Status durch Personen ohne Erfahrungen im operativen Geschäft wurde von den Fachkräften nicht selten als „arrogant“ empfunden. Andererseits konnten die Vermittlerinnen und Vermittler selbst nicht hinreichend davon überzeugt werden, dass die Handlungsprogramme im Tagesgeschäft funktionieren, geschweige denn eine wirkungsvolle Hilfe sein können.
- Auf erhebliche Skepsis stieß die Praxis die im Rahmen der Kundendifferenzierung durchgeführte Standortbestimmung. Die technischen Hilfsmittel zur Standortbestimmung (Beratungsunterstützung BewA, BuB) hätten willkürlich gesetzte Abfragekriterien, sie identifizierten lediglich Defizite und keine Potenziale und sie führten in der Segmentierung zu Ergebnissen, die den persönlichen Eindrücken und den Erfahrungen der Vermittlungsfachkraft mitunter völlig zuwiderlaufen. In der Folge wird dieses Tool häufig nicht zur Unterstützung der Entscheidung genutzt, sondern die Entscheidung nach dem persönlichen Eindruck von dem Kunden getroffen und im Nachhinein das Programm so bedient, dass

[313] Ebenda, S. 8.

auch seine Kundengruppenzuweisung „stimmt“. Ebenso wurde der Standard, einen Kunden mindestens ein halbes Jahr in einem Kundensegment zu halten, als „viel zu starr“ beschrieben.

- Als regelrechten Angriff auf das berufliche Selbstverständnis als Vermittler wie auch auf eine Grundfunktion der BA wurde der weitgehende Ausschluss bestimmter Kundengruppen von vielen Maßnahmen interpretiert: „Wir haben noch immer einen sozialen Auftrag und unsere Leistung kann jedermann in Anspruch nehmen […] Ich muss meinen Arbeitslosen in die Augen sehen können“ (Vermittler). Die über das Medium der Kundensegmentierung erfolgende Unterordnung des Einzelfalles unter die Systemvorgabe der Handlungsprogramme lief aus Sicht vieler erfahrener und engagierter Vermittlungsfachkräfte einem zentralen Prinzip ihrer beruflichen Aufgabenwahrnehmung zuwider: Nämlich – unter Ausschöpfung des Ermessensspielraumes – zwischen dem Einzelfall und seinen Unterstützungsbedarfen und den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes eine möglichst optimale, individuell zugeschnittene Lösung zu entwickeln. Dieses Prinzip schloss die Möglichkeit ein, auch Kunden mit schlechten Integrationschancen ein „echtes“ Unterstützungsangebot zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit machen zu können. Durch die Handlungsprogramme sahen sich viele der Befragten der Optionen beraubt, für Markt- und Betreuungskunden Maßnahmenangebote machen zu können, wenn dies im Einzelfall aus ihrer Sicht geboten scheint. Dies ist nicht nur als ein Problem in der Wahrnehmung des sozialpolitischen Auftrages der Bundesagentur thematisiert worden, sondern auch als eine Einschränkung der Arbeitsautonomie mit fatalen Folgen für die Motivation: „Früher war ich ein guter Vermittler, weil ich eigeninitiativ gehandelt habe. Heute ist alles genommen, ich reiße nichts mehr“ (Vermittler). Viele der gerade engagierten Vermittlungsfachkräfte scheinen die standardisierten Handlungsvorgaben als eine Entwertung, geradezu als eine De-Qualifizierung ihrer Arbeit zu begreifen.
- In ähnlicher Dramatik wurden die Folgen der Reform im Allgemeinen und die der Handlungsprogramme im Speziellen für die Berufsberatung thematisiert. Mit der Einführung des Kundenzentrums hat die Berufsberatung ihre personellen Ressourcen für die Sachbearbeitung an die Eingangszone verloren. Die Quantifizierung der Leistung in der neuen Steuerungslogik der BA wird als nicht anschlussfähig an ihre Berufstätigkeit gesehen: „Ist gute Beratung messbar?“ – die rhetorisch gestellte Frage verdeutlicht das Spannungsverhältnis. Als drohenden Verlust ihrer Beruflichkeit interpretieren viele der Beraterinnen und Berater solche Überlegungen, die standardisierten Handlungsprogramme auf die Berufsberatung zu übertragen. Damit würde die Beratung als individuell ausgerichteter Ansatz von Reflexion, Orientierung und (Selbst-)Aktivierung als solcher ad absurdum geführt werden.

Durch die Rigidität der Handlungsprogramme werden notwendigerweise Ausweich- und Anpassungsstrategien auf der Arbeitsebene befördert. In der Praxis sind viele der befragten Vermittlerinnen und Vermittler dazu übergegangen, durch eine „flexible“ Handhabung der Kundensegmentierung sich ein größtmögliches Maß an Handlungsoptionen zu sichern. Die Kunden, die unter Umständen als Markt- oder Betreuungskunden geführt werden müssten, werden also vorsorglich einem Segment der Beratungskunden zugewiesen, um die Möglichkeit offen zu halten, Maßnahmen der Aktivierung oder der Qualifizierung anzusetzen. Das Prinzip der effizienten Verwendung der Mittel war zwar auch bei den Vermittlerinnen und Vermittlern akzeptiert. Auf wenig Akzeptanz stieß allerdings das in den Handlungsprogrammen verankerte Prinzip, ein betriebswirtschaftliches Resultat durch den Ausschluss ganzer Kundengruppen vom Leistungskatalog anzustreben. Diese Handlungsstrategien unterlaufen zwar bedingt die Vorgaben der Handlungsprogramme. Sie bilden allerdings gewissermaßen ein der „praktischen Vernunft“ von Erfahrungswissen entspringendes Korrektiv, das die umfassende Funktionalität der Organisation gegen die Dominanz einer Überdeterminierung und eines betriebswirtschaftlichen Reduktionismus[314] zu behaupten versucht.

7.1.4 Leistungsgewährung

Der Bereich Leistungsgewährung ist das administrative Rückgrat der BA. Hier erfolgt die gesamte Registratur der Akten, die Berechnung und administrative Abwicklung der Leistungen sowie ein Großteil der Bearbeitung des Postverkehrs (welcher zum Beispiel wesentlich durch den für Außenstehende und Kunden nicht „sichtbaren“ Austausch von Daten mit den Kranken- und Rentenversicherungsträgern geprägt ist). In diesem Bereich sind fast ausschließlich Angestellte im mittleren Dienst beschäftigt. Der Bereich Leistungsgewährung gliedert sich in die Einheit Antragsservice, in dem die terminierte Antragsbearbeitung wahrgenommen wird, und in das Bearbeitungsbüro, in dem die administrativen Prozesse in der Regel ohne Kundenkontakt abgewickelt werden (vgl. Kapitel 6).

Von den Befragten aus der Leistungsgewährung wurde durchgängig die organisatorische Entflechtung von Vermittlung und Leistungsbereich begrüßt; man könne nun „ungestörter“ und effizienter arbeiten. Auch die terminierte Antragsbearbeitung fand positiven Anklang. Sie wurde von den Beschäftigten im Antragsservice, aber auch in anderen Funktionsbereichen als ein sichtbarer Vorteil für die Kunden beurteilt, weil Wartezeiten entfallen und der Kunde (häufig) unmittelbar über die Höhe seiner Leistung in Kenntnis gesetzt werden kann. Die Arbeit im Antragsservice mit dem hohen Anteil an Kundenkontakten wurde zumeist von denjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern übernommen, die ohnehin schon mit Vorliebe an

[314] Das betriebswirtschaftliche Kalkül lässt sich aktuell daran illustrieren, dass (über die Handlungsprogramme hinausgehend) als Maßnahme zur „Leistungssteigerung“ der BA die Integrationen *für den SGB III-Bereich zählbar* werden müssen. Mit anderen Worten: Es ist nicht hinreichend, wenn eine Maßnahme später zu einer Integration eines Arbeitslosen führt. Wenn damit zu rechnen ist, dass die Integration absehbar erst dann eintritt, wenn der Kunde in ALG II übergetreten ist, so soll von dieser Maßnahme abgesehen werden (vgl. BU 58/2005).

der Kundentheke „im Kontakt mit Menschen“ gearbeitet hatten. Sie empfanden es als eine Entlastung ihrer Arbeitssituation, dass die Warteschlangen auf den Fluren entfallen. Mit Blick auf die praktische Umsetzung der Terminierung wurde allerdings problematisiert, dass die Taktung von 15 bzw. 30 Minuten häufig zu eng ist und deshalb Nacharbeiten aufgeschoben werden müssen. Die Arbeitsteilung zwischen Antragsservice und Bearbeitungsbüro wurde einerseits als ein Qualitätsgewinn durch Spezialisierung beschrieben, andererseits auch als eine fachliche Verengung der Tätigkeiten („Fachidiotentum“) kritisiert.

Die Arbeitssituation in den Bearbeitungsbüros war stark durch die organisatorischen Umstellungen und die Folgen der Arbeitslosengeld II–Einführung geprägt. Die Einführung des Kundenzentrums mit dem Neuzuschnitt von Geschäftseinheiten brachte für die Modellämter zunächst die Anforderung mit sich, die Registratur der Akten neu zu organisieren, mit anderen Worten: es mussten in jeder Agentur –zigtausende Akten aussortiert und an anderer Stelle im Hause wieder neu einsortiert werden. Gleiches wurde noch einmal notwendig, als die Akten der Langzeitarbeitslosen herausgesucht und an den SGB II–Bereich abgegeben werden mussten. Mit dem Aktenabzug war ein entsprechender Personalentzug in die Arbeitsgemeinschaften von BA und Kommunen verknüpft, welcher insbesondere in Agenturbezirken mit hoher Langzeit-Arbeitslosigkeit (zum Beispiel Ostdeutschland) gravierend ausgefallen ist. Überlagert wurden die Aktivitäten der Neuorganisation durch die für die gesamte BA entscheidende Herausforderung des Jahres 2004, nämlich die Erfassung und Bearbeitung der Anträge auf Arbeitslosengeld II. Insofern war in der Leistungsbearbeitung die Einschätzung verbreitet, man habe in 2004 „ein hartes Jahr“ zwar knapp, aber insgesamt erfolgreich gemeistert.

Die mit dem zweiten und dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgenommenen Vereinfachungen im Leistungsrecht[315] sind nach Einschätzung von Führungskräften in diesem Bereich geeignet, die Arbeitssituation zu entlasten. Ihre Effekte konnten sich angesichts der besonderen Anforderungen des Umbauprozesses und der Einführung von Arbeitslosengeld II noch nicht spürbar durchsetzen.

Die funktionale Trennung zwischen Antragsservice und Bearbeitungsbüro war in den Agenturen unterschiedlich stark ausgeprägt. Der Arbeitsanfall schwankt regelmäßig in beiden Bereichen; er ist im Antragsservice in der ersten Monatshälfte stärker ausgeprägt und taucht in der zweiten Monatshälfte in der Nachbearbeitung und Aktenhaltung wieder auf. Dementsprechend switchten mitunter die Beschäftigten je nach Arbeitsanfall flexibel zwischen beiden Bereichen hin und her. Ebenso fanden sich Beispiele, in denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch die Trennung zu anderen Funktionsbereichen des Kundenzentrums aufgebrochen hatten, etwa durch ein situatives „Aushelfen“ in der Eingangszone. Bei starkem

[315] Zu den Erleichterungen gehören der Verzicht auf die Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises (Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), sowie die Vereinheitlichungen der Anwartschaftszeiten, die Vereinfachung der Bemessung von Arbeitslosengeld und die vereinheitlichte Sperrzeitenregelung (Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt).

Kundenaufkommen (und eigenen freien Zeitressourcen) hatten Bearbeiterinnen aus der Leistungsgewährung die Kunden mit Leistungsanliegen aus der Warteschlange herausgeholt und ihre Anliegen „nebenbei mit erledigt". Diese nicht unbedingt konzepttreuen, „eigensinnigen" Aktivitäten waren von einer kollegialen Solidarität getragen; man wollte die belasteten Kolleginnen und Kollegen in der Eingangszone „nicht einfach hängen lassen".

In der längerfristigen Perspektive wurde der sukzessive Personalentzug aus der Leistungsgewährung problematisiert. Dies betrifft weniger die aktuellen Abflüsse in den Bereich SGB II, sondern den Trend der letzten Jahre, die politisch gewollte Aufwertung der Vermittlung durch einen Ressourcenentzug aus der Leistungsbearbeitung zu speisen.

In der Gesamtschau der Ergebnisse zur Arbeitssituation der Beschäftigten in den Arbeitsagenturen sind zwei Spannungsverhältnisse markant.

- Die Beschäftigten vor allem im Service Center, in der Vermittlung und auch in der Eingangszone stehen in einem Spannungsverhältnis divergierender, im Extremfall widersprüchlicher Zielvorgaben, die sie individuell bzw. als Team aufzulösen haben. Diese Ambivalenz lässt sich zwischen den Polen quantitativer Zielvorgaben (Erreichbarkeit, Zahl von Integrationen oder der Abbau des Drucks der Flure etc.) und qualitativer Ziele (abschließende Anliegenbearbeitung, angemessene Unterstützung des einzelnen Kunden etc.) verorten. Beide Pole sind zwar sowohl in der Kundenorientierung wie auch im Gesamtverständnis eines Modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt systematisch angelegt. Allerdings wird diese Polarität in der Wahrnehmung der Beschäftigten, aber auch ablesbar an den Zielindikatoren, einseitig zugunsten der quantitativen Zielvorgaben aufgelöst. Damit bleiben aus Sicht der Beschäftigten, die die Beziehung der BA zu ihren Kunden tagtäglich in die Praxis umzusetzen haben, wichtige Elemente der Kundenorientierung auf der Strecke. Diese Engführung des Kundenbezuges tangiert in ganz besonderem Maße das berufliche Selbstverständnis der Vermittlungsfachkräfte, die nicht selten mit Verweis auf den sozialpolitischen Auftrag der BA die Relevanz eines jeden Einzelfalles gegen die Systemvorgaben der Zielsteuerung zu verteidigen suchen.
- Des Weiteren hat sich gezeigt, dass einerseits manche Beschäftigtengruppen mit der Breite der Anliegen und mit der Neubestimmung der Kundenbeziehung in ihren fachlichen und den kommunikativen Kompetenzen überfordert werden (Eingangszone). Bisher sind an diesem Punkt in der BA erst die Anfänge von systematisierten Anstrengungen zur Qualifizierung und zum Kompetenzaufbau erkennbar. Andere Gruppen hingegen sehen sich von einer Dequalifizierung und Entprofessionalisierung ihrer Tätigkeiten bedroht. Dies gilt zum Beispiel für Beschäftigte, die dauerhaft im Empfang eingesetzt werden und nicht mehr mit der Bearbeitung komplexerer Anliegen betraut werden. Das gilt aber vor allem für die Vermittlerinnen und Vermittler: Erstens ist der Standard ihrer Qualifikation angesichts der ungeklärten Zukunft der Fachhochschulausbildung prekär geworden;

zweitens stellt sich die Frage, welches Maß an qualifikatorischen Voraussetzungen im Vermittlungsgeschäft noch als notwendig erachtet wird, wenn die einzelnen Facetten dieses Geschäfts, vom Vermittlungs- und Beratungsgespräch bis hin zum Maßnahmeeinsatz, in den Handlungsprogrammen als Standardformat systematisiert vorgegeben werden.

7.2 Beschäftigtenstruktur und Personalpolitik

Im Folgenden steht die Entwicklung der Beschäftigtenstruktur und die Personalpolitik der BA im Mittelpunkt. Die Personalpolitik wird in den Feldern der Personalentwicklung und der Personalführung[316] (Führungsstrukturen und Wahrnehmung der Führungsrolle) näher analysiert.

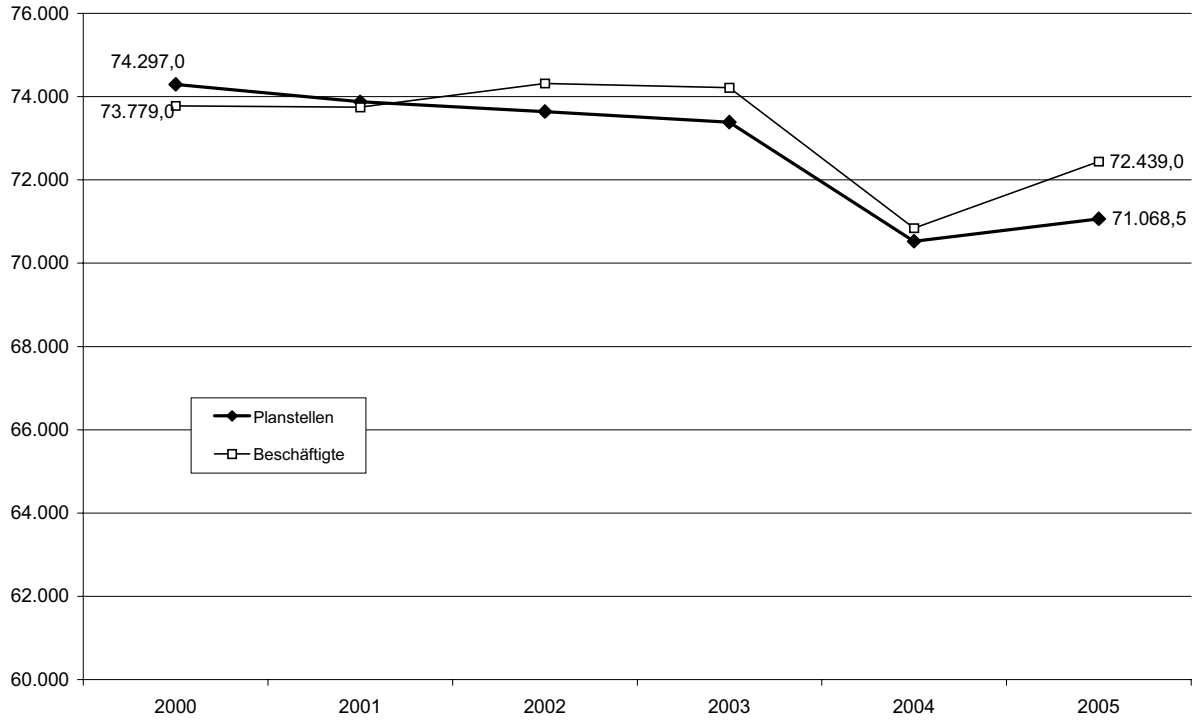
7.2.1 Beschäftigtenstruktur

Nachfolgend wird die Entwicklung der Beschäftigtenstruktur in der BA genauer betrachtet.[317] Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, wie sich personalpolitische Vorstellungen in der Entwicklung niederschlagen. So wurde zum Beispiel bereits im Bericht der „Hartz-Kommission“ gefordert, die BA für externe Fach- und Führungskräfte stärker zu öffnen und eine Stärkung der Flexibilität in den Arbeitsverhältnissen vorzunehmen. In der Folge hat die BA auf die Ausbildung im Beamtenverhältnis (an der Fachhochschule des Bundes in Mannheim) verzichtet, auch werden im gehobenen und höheren Dienst keine Angestellten mehr in das Beamtenverhältnis übernommen. Zugleich sind Zielvorstellungen zur Gleichstellung von Männern und Frauen formuliert worden und einer der wesentlichen Ausgangspunkte der Reform war der Anspruch, alle verfügbaren Ressourcen auf den Vermittlungsprozess zu konzentrieren.

[316] Das Thema *Führung* fokussiert an dieser Stelle auf die Personalführung innerhalb der Agenturen; es ist nicht mit der *Steuerung* der einzelnen Organisationseinheiten der BA (also der Regionaldirektionen durch die Zentrale und der Agenturen durch die Regionaldirektionen) zu verwechseln.

[317] Die Übersichten zur Beschäftigtenentwicklung beruhen auf Daten der Bundesagentur und zum Teil auf eigenen Berechnungen.

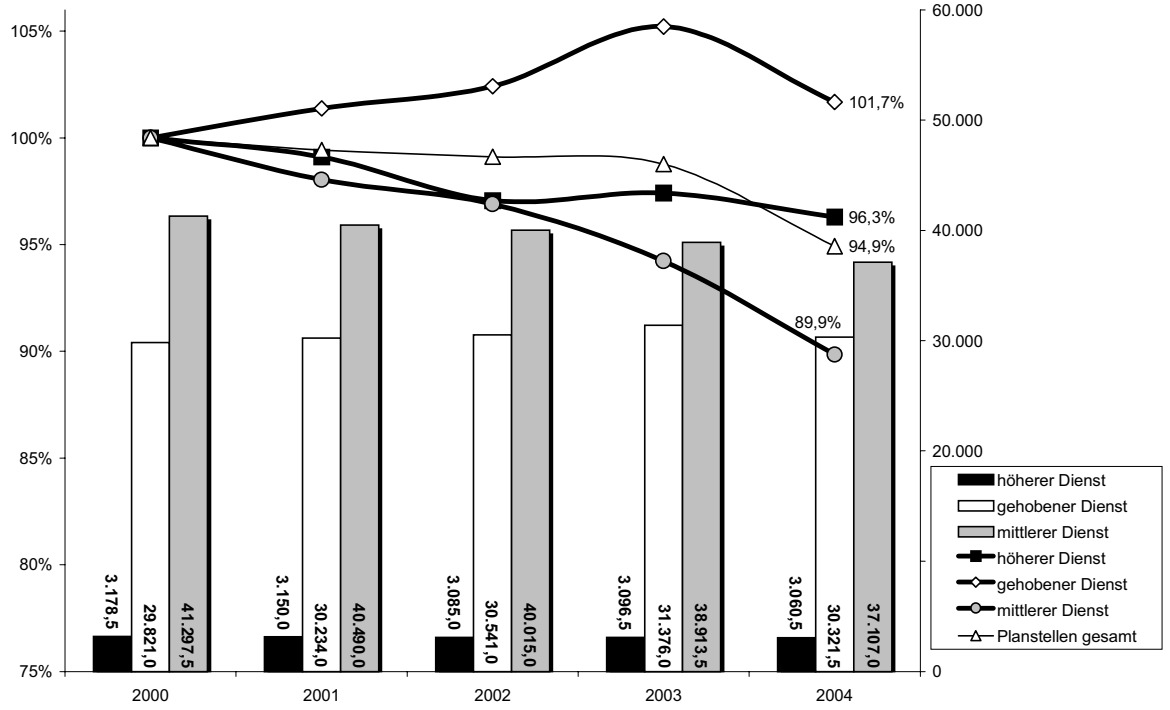
Abbildung 7.1: Entwicklung der Zahl der Beschäftigten und der Planstellen in der BA[318]



Die Beschäftigtenzahl der BA zeigt seit dem Jahr 2000 eine leichte, von 2003 auf 2004 deutlichere Abnahme des Personalstandes. Der Frauenanteil an der Gesamtbelegschaft lag zwischen 2000 und 2005 konstant zwischen 63 und 65%. Der Anteil der Beamtinnen und Beamten an den Beschäftigten in den Arbeitsagenturen hat geringfügig von 24% (2003) auf 25,1% (2005, nur SGB III) zugenommen. Diese Entwicklung wird von Experten in der BA-Zentrale aus der Tatsache heraus erklärt, dass ab 2004 die Arbeitsmarktinspektion an die Finanzverwaltung (Zoll) überführt wurde. Die davon betroffenen ca. 3.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestanden zu einem höheren Verhältnis aus Angestellten als der Durchschnitt der Beschäftigten der BA. Zudem entfielen mit Ablauf des Jahres 2004 rund 1.000 Ermächtigungen zur Beschäftigung von befristeten Kräften im Rahmen der Intensivierung der Arbeitsvermittlung. Diese bestehen naturgemäß aus Angestellten und führen daher auch zu einem höheren prozentualen Anteil der Beamten. Mittelfristig wird jedoch mit einer Abnahme des Anteils der Beamten in der BA gerechnet.

[318] Bei den Beschäftigtenzahlen wurden Arbeiter, Nachwuchskräfte, Beurlaubte, und Mitarbeiter in der Altersteilzeit-Passivphase nicht gezählt, weil diese entweder nicht aktiv sind (langfristig Beurlaubte (zum Beispiel Elternzeit)), Altersteilzeitbeschäftigte in der Passivphase) oder hierfür keine Stellen für Plankräfte angebracht sind. Würde man diese berücksichtigen, wären für 2003 zum Beispiel ca. 85.000 Vollzeitkräfte vorhanden statt 74.214.

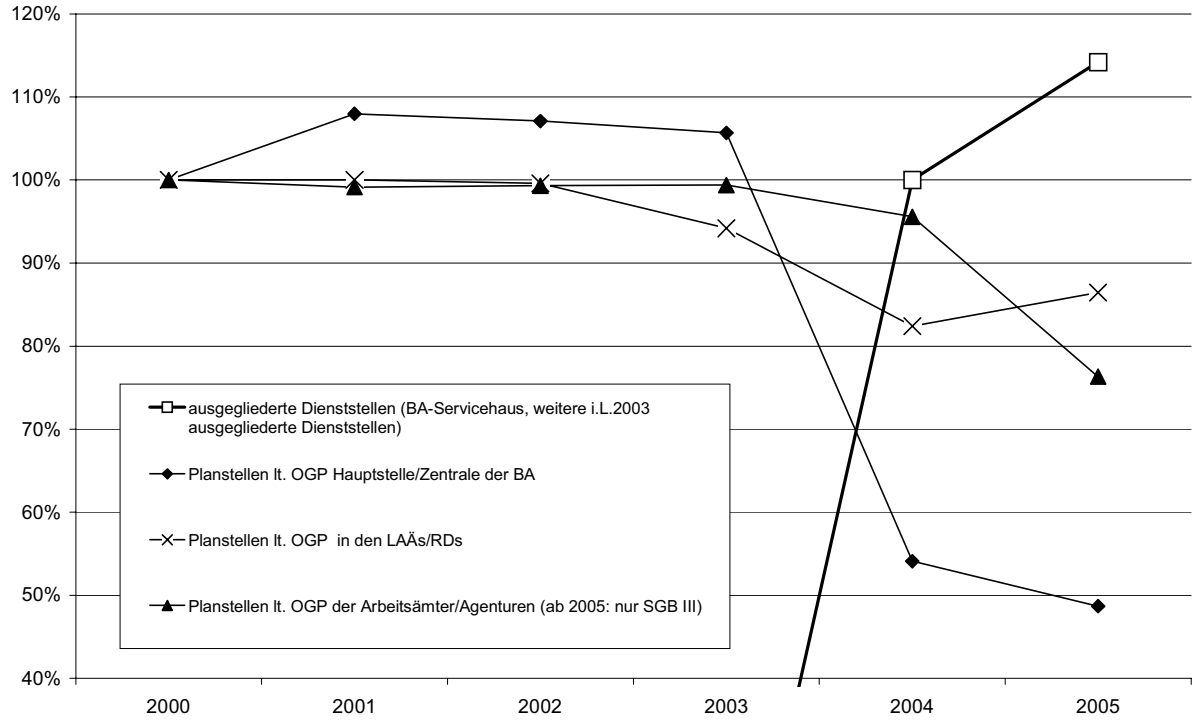
Abbildung 7.2: Entwicklung der Planstellen in den Laufbahngruppen



In der Beschäftigtenstruktur der BA überwiegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes, die mehr als die Hälfte der Belegschaft ausmachen. Diese Beschäftigten sind in der Regel im Angestelltenverhältnis tätig und in die Vergütungsgruppen BAT VII bis BAT Vb eingruppiert.

Die Betrachtung der Beschäftigtenentwicklung in den einzelnen Laufbahngruppen zeigt einen überproportionalen Abbau von Planstellen im höheren, vor allem aber im mittleren Dienst. Die Zahl der Stellen im gehobenen Dienst hat insbesondere zwischen den Jahren 2002 und 2003 in den Agenturen um etwas mehr als 1.000 zugenommen; das entspricht in etwa der Zahl der im Rahmen des Job-Aqtiv-Gesetzes neu geschaffenen, befristeten Vermittlerstellen. In den Regionaldirektionen bzw. Landesarbeitsämtern und der Zentrale hingegen hat die Zahl der Stellen im gehobenen Dienst leicht abgenommen.

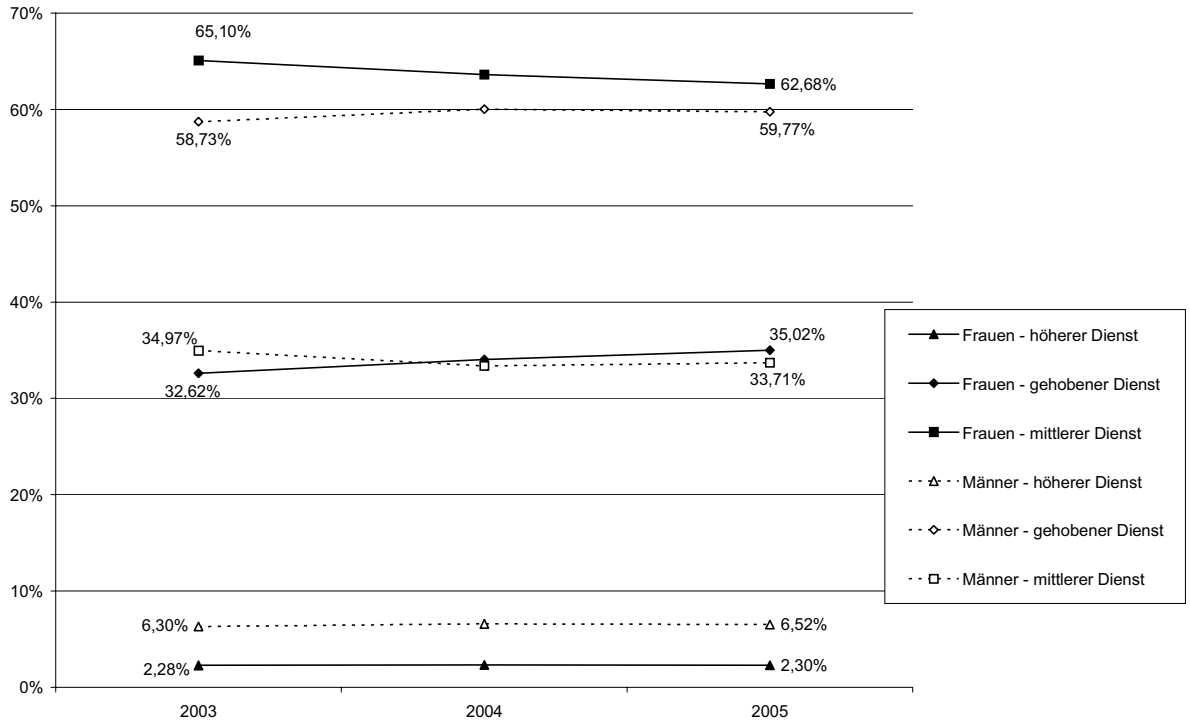
Abbildung 7.3: Entwicklung der Planstellen in den drei Ebenen der BA



Der Anteil der Planstellen in den Agenturen an der Gesamtzahl der Planstellen in der BA lag zwischen den Jahren 2000 und 2004 bei rund 91 Prozent. Betrachtet man die Entwicklung der Planstellenzahlen auf den drei Ebenen der BA, so zeigen sich zwei markante Punkte: Zum einen schlägt sich die „Verschlankung" der Zentrale zwischen 2003 und 2004 nieder; die Zahl der dort angesiedelten Stellen verringerte sich um etwa die Hälfte. Ein großer Teil dieser Stellen, und auch ein Teil der abgebauten Stellen in den Regionaldirektionen ist in ausgegliederte Dienststellen abgewandert, die unter dem Dach der BA weitergeführt werden, aber nicht mehr direkt einer der Organisationsebenen zugerechnet werden (zum Beispiel BA-Servicehaus oder die Familienkasse ab 2005).[319] Zum anderen wird in der Veränderung zwischen den Jahren 2004 und 2005 der Personalabfluss von den Agenturen in den SGB II–Bereich deutlich: Die Arbeitsagenturen haben in diesem Zeitraum 12.986,5 Stellen, das sind rund 20 Prozent ihrer Planstellen, verloren.

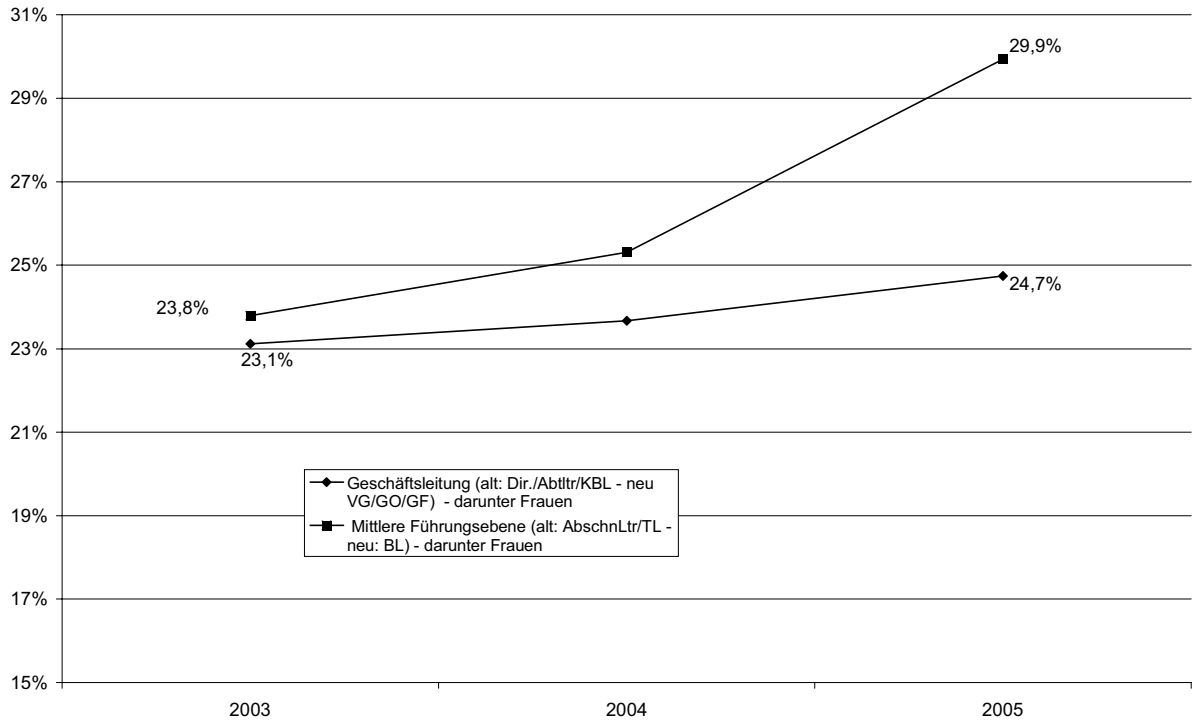
[319] Die Stellen der Familienkasse sind in dieser Darstellung den drei Ebenen jeweils zugerechnet.

Abbildung 7.4: Verteilung der Laufbahngruppen auf Männer und Frauen



Die Entwicklung der Anteile von Männern und Frauen in den verschiedenen Laufbahngruppen zeigt in den Jahren 2003 bis 2005 eine leichte Verbesserung der Positionierung der Frauen im gehobenen Dienst. Dagegen ist die Dominanz der Männer im höheren Dienst ungebrochen; bzw. hat sie sich eher noch stabilisiert.

Abbildung 7.5: Frauenanteil in Führungspositionen der Arbeitsagenturen



Betrachtet man den Anteil der Frauen in bestimmten Positionen, so hat sich ihre Repräsentanz auf der Ebene der Bereichsleitungen deutlich verbessert; die Neubesetzung der Geschäftsführungen in den Agenturen hingegen konnte nicht genutzt werden, um den Anteil der Frauen in dieser Ebene signifikant zu erhöhen.[320] Aus gleichstellungspolitischer Perspektive lässt sich an dieser Stelle feststellen, dass im Prozess des organisatorischen Umbaus und in der Vielzahl der Personalbewegungen die Frauen ihre Position in den gehobenen und höheren Hierarchiestufen der BA stabilisieren und leicht ausbauen konnten. Trotz der organisatorischen Verankerung von Gleichstellungspolitik in den Funktionen der Gleichstellungsbeauftragten und der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt kann von einem Durchbruch in der Gleichstellung, das heißt eine dem Beschäftigtenanteil adäquate Repräsentanz von Frauen vor allem in den Führungspositionen bisher nicht die Rede sein. Die befragten Expertinnen sehen hier noch erhebliche Bedarfe in der Personalentwicklung, wie im folgenden Abschnitt auszuführen sein wird.

Gemeinhin gilt der Krankenstand als einer der Indikatoren für die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Unternehmens. Der Blick auf die durchschnittliche Zahl der Ausfalltage pro Kraft und Jahr in der BA zeigt wenig Auffälligkeiten. Sie lag mit 14,85 Tagen im Jahr 2003 unter dem Durchschnitt der von der BKK für das Jahr 2003 hochgerechneten Zahlen für die öffentliche Verwaltung (16,7 Tage).[321] Im Jahr 2002 ist ein Anstieg dieses Wertes um einen Tag zu verzeichnen, auf den in den darauffolgenden Jahren

[320] Für die Verteilung von Frauen und Männern auf den Positionen der Teamleiter/innen waren keine Daten verfügbar.
[321] BKK Bundesverband (2004).

ein noch stärkerer Rückgang des Wertes folgt. Es ist nicht sicher abzuschätzen, ob und wie stark dieser Verlauf von einer etwaigen Verunsicherung der Belegschaft durch den so genannten „Vermittlungsskandal“ in diesem Jahr beeinflusst war.

7.2.2 Personalentwicklung

Bereits im Jahre 1999 wurde in der Bundesanstalt für Arbeit ein Personalentwicklungssystem eingeführt, das aus vier Kernelementen bestand[322]:

- Die Formulierung von Grundanforderungen für die drei Laufbahngruppen (mittlerer, gehobener und höherer Dienst);
- ein im höheren Dienst jährlich, im mittleren und gehobenen Dienst alle zwei Jahre durchzuführendes Mitarbeitergespräch;
- die Erstellung einer systematischen Mitarbeiterbeurteilung;
- die Durchführung von mindestens zweimal jährlich tagenden Personalentwicklungskonferenzen auf allen drei Ebenen der BA, in denen der Qualifizierungsbedarf der Dienststelle erörtert und Maßnahmen der Personalentwicklung für einzelne Beschäftigte vorgeschlagen werden.

Dieses Konzept war im Kontext der „Einführung des Arbeitsamtes 2000“ entwickelt und implementiert worden. Dem Anspruch nach wurde der Versuch unternommen, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung als integrierte, aufeinander bezogene Elemente zu begreifen. Ausgehend von den im Organisationsmodell Arbeitsamt 2000 erwarteten höheren Anforderungen an Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten stand die fachliche und persönliche Qualifizierung und die Förderung der beruflichen Weiterentwicklung im Mittelpunkt dieses Konzepts.

Die Architektur der Personalentwicklung der BA ist im Reformprozess nach 2002 mit dem Projekt „PE-Design“ reformuliert worden. Der Bereich der Personalentwicklung ist eines der wenigen Reformfelder, in denen explizit an Vorerfahrungen und bestehende Konzepte angeschlossen wurde: „Das neue Personalentwicklungs-Design baut auf dem bisherigen System auf und entwickelt es qualitativ weiter.“[323] Dieser explizite Anschluss ist angesichts des in der gesamten Reformarchitektur angelegten „gezielten Bruchs“ mit der alten Welt der BA eine bemerkenswerte Ausnahme. Das aktuelle Konzept der Personalentwicklung besteht aus fünf miteinander vernetzten „Modulen“, die teilweise aus den Kernelementen des Vorgängerkonzeptes hervorgegangen sind.

- Die Grundanforderungen für die Laufbahngruppen sind zu *Tätigkeits- und Kompetenzprofilen* (TuK’s) für jeden einzelnen Dienstposten weiterentwickelt worden. Darin sind die

[322] Bundesanstalt für Arbeit (2003): Das Personalentwicklungssystem in der BA. Zusammenfassung der Regelungen, Stand: 11.2.2003. Nürnberg.
[323] Personalmanagementkonzept der BA vom 06.09.2004, S.8.

Kernaufgaben und die notwendigen Voraussetzungen an Qualifikationen und Kompetenzen definiert. Diese Profile sind einerseits die Grundlage für die Neubewertung und Tarifierung der Tätigkeiten in der neuen Organisation und für die Qualifizierung und Rekrutierung der Beschäftigten. Sie sind zugleich zu „Job-Familien" zusammengefasst worden (für die Assistenzkräfte, die Fachkräfte und die Führungskräfte), die in sich nach der Komplexität der Aufgaben gegliedert sind.

- Das Mitarbeitergespräch und die Mitarbeiterbeurteilung, welche vormals alle vier Jahre als Regelbeurteilung durchgeführt worden ist, werden in einen *„Leistungs- und Entwicklungsdialog"* überführt, der jährlich mit allen Beschäftigten durchgeführt werden soll. Darin soll eine Beurteilung nach den dienstpostenspezifischen Kriterien vorgenommen werden, die in den TuK's definiert sind. Auch die Führungskräfte sind in dieses Beurteilungssystem einbezogen und werden an der Zielerreichung und an einer Beurteilung durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemessen; für sie wird zusätzlich ein individueller Entwicklungsplan aufgestellt.
- Des Weiteren soll ein Modell an *Entwicklungspfaden* angeboten werden, auf denen eine horizontale berufliche Entwicklung innerhalb der Job-Familien wie auch eine vertikale Karriere von einer Job-Familie in die nächst höhere angestrebt werden kann. Grundlage dafür sind die individuellen Erfahrungen, Qualifikationen und Kompetenzen. Damit will sich die BA von langen formalen Qualifikationswegen und dem strengen Prinzip der Laufbahngruppen lösen und die Durchlässigkeit zwischen den Funktionsebenen erhöhen.
- Zusätzlich ist beabsichtigt, eine Reihe von *PE-Instrumenten* zu schaffen, die eine berufsbegleitende Förderung und Qualifizierung der Beschäftigten unterstützen. Dazu gehören zum Beispiel Job-Rotation, Führungskräftecoaching, Beauftragungen oder der zeitlich befristete Ansatz in spezialisierten Projekten. Diese Instrumente können in den Leistungs- und Entwicklungsdialog als mögliche Fördermaßnahmen aufgenommen werden.
- Unter dem Schlagwort *Leistungsmanagement* sollen monetäre und nicht-monetäre Anreize gesetzt und ein transparentes System von Leistungsanforderungen und Gegenleistungen der BA formuliert werden. Ziel ist dabei unter anderem, den Aufbau von Fachkompetenz zu honorieren und damit die horizontalen Fachkarrieren gegenüber den hierarchischen Führungslaufbahnen symbolisch und materiell als gleichwertig anzuerkennen. Eine entsprechende Neugestaltung des Vergütungssystems soll von den Tarifparteien vorgenommen werden.[324]

[324] Die Tarifverhandlungen zu der Bewertung und Vergütung der verschiedenen Tätigkeiten im Kundenzentrum wie auch zu den Elementen leistungsabhängiger Vergütung waren zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichtes noch nicht abgeschlossen.

Die Funktion der Personalentwicklung wird als ein Interessenausgleich zwischen der personalpolitischen Zukunftssicherung der BA, der optimalen Ausschöpfung der Mitarbeiterpotenziale und der persönlichen Berufs- und Lebensplanung der Beschäftigten definiert. Auf der Ebene der Konzepte lässt sich eine Tendenz nachzeichnen in Richtung einer Öffnung der beruflichen Entwicklungspfade, einem stärker modularisierten und kleinteiligen Qualifizierungsangebot und einer engmaschigeren Einbindung der Beschäftigten in Mitarbeitergespräche und Leistungsbeurteilungen.

Die Elemente dieses Konzepts sind bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt in sehr unterschiedlichem Maße umgesetzt worden: Mit hoher Priorität sind die Tätigkeits- und Kompetenzprofile ausformuliert und intern abgestimmt worden, um sie zur Grundlage für eine Tarifierung der Tätigkeiten in den Arbeitsagenturen zu machen.[325] Bisher hat eine Vielzahl von Beschäftigten in den umgestellten Agenturen neue Tätigkeiten übernommen, ohne eine Sicherheit über die künftige Eingruppierung und die entsprechende Vergütung zu haben. Für die Personalentwicklungsexperten in der Zentrale haben die Profile zwei weitere wichtige Funktionen: Nach außen bieten sie eine Grundlage für die Rekrutierung. Die Bedeutung einer systematischen Rekrutierungsstrategie für die gesamte Personalentwicklung wurde auch deshalb hervorgehoben, weil sich „hinterher nicht alles rausqualifizieren lässt“ (Experte Personalentwicklung). Die zweite Funktion ist nach innen gerichtet, das heißt, dass die Profile in der Belegschaft Transparenz über die Anforderungen schaffen, auch über die Anforderungen, die an die Führungskräfte gestellt werden. Sie können also von den Beschäftigten als Ansatzpunkt für eine Kritik gegenüber mangelhaftem Führungsverhalten nutzbar gemacht werden, und sie wirken unter Umständen befriedend in der Hinsicht, dass sie Differenzen im Ansatz und in der Vergütung über ein entsprechend differenziertes Anforderungsprofil begründen.

Ebenso finden sich einzelne der neu geschaffenen PE-Instrumente in der Pilotierung, wie zum Beispiel das Coaching-Programm für die obere Führungskräfteebene. Andere sind, wie etwa Beauftragungen, seit langem Bestandteil geübter Praxis. Die Beauftragung gilt als ein klassisches „on the job“ einzusetzendes Instrument der Potenzialerkennung. Die betreffenden Beschäftigten werden mit einer neuen, meist komplexeren und anspruchsvolleren Aufgabe für einen befristeten Zeitraum beauftragt und können sich für diese Tätigkeit bewähren. An dem Beispiel lassen sich die Konflikte zwischen einer sich als modern verstehenden, die Durchlässigkeit erhöhenden Personalentwicklungsstrategie und den Begrenzungen des öffentlichen Dienstrechtes nachzeichnen: Bei gegebenen tarifvertraglichen Voraussetzungen können Angestellte der mit der Beauftragung verbundenen neuen Aufgabe entsprechend vergütet werden, jedoch ist eine analoge leistungsbezogene Vergütung für Beamte nicht möglich. Diese Restriktion fällt für die Beamtinnen und Beamten der BA dann besonders ins Gewicht, wenn sie in einem Dienstposten angesetzt werden, der einer anderen Laufbahngruppe entspricht (zum Beispiel vom Teamleiter im gehobenen Dienst zum Geschäftsführer

[325] Tätigkeits- und Kompetenzprofile. Agenturen für Arbeit und SGB II, Version 1/2005 vom 31.3.2005.

Operativ, der im höheren Dienst angesetzt ist). In diesen Fällen sind im Laufbahnrecht aufwendige und lang dauernde Aufstiegsverfahren vorgeschrieben, bis der der Tätigkeit angemessene beamtenrechtliche Status mit einer entsprechenden Besoldung erlangt werden können.

Die anderen Elemente des Personalentwicklungs-Designs sind zwar fertig konzipiert, aber sie harren ihrer Umsetzung: Die Entwicklungspfade waren im Frühjahr 2005 in die interne Abstimmung zwischen den Gremien in der Zentrale gegeben worden. Die Kommunikationsstrukturen des Leistungs- und Entwicklungsdialoges sollten ursprünglichen Planungen des strategischen Personalwesens zufolge bereits im Jahre 2004 mit der Einführung des Kundenzentrums in den zehn Modellagenturen pilotiert werden. Dieser Schritt ist jedoch mit Verweis auf die Belastungen des organisatorischen Umbaus und die Folgen von Hartz IV in den Agenturen mehrfach zurückgestellt worden. Bisher liegt kein Konzept-Test vor, die Pilotierung in einer Agentur wird nun im Jahr 2005 angestrebt. Damit hängt ein Herzstück des Personalentwicklungskonzeptes, das als „die andere Medaille“ des Organisationsumbaus angelegt war, mit ungewisser Zukunft in der Luft. Bisher ist für die Beschäftigten auch deshalb die neue Führungskultur nicht erlebbar geworden.[326] Die Personalentwicklung wird von den entscheidenden Akteuren offensichtlich als in Dringlichkeit und Wichtigkeit nachrangig betrachtet, solange sie nicht auf eine stabil laufende Organisation aufsetzen kann. Hier wird der weitere Verlauf der Reform zeigen, ob es gelingen kann, über neue Kommunikations- und Feedbackstrukturen den Beschäftigten ein Angebot zu machen, sich die Reform und die neue Organisation durch aktive Beteiligung und durch die Perspektive einer individuellen beruflichen Weiterentwicklung anzueignen.

Konzentration der Qualifizierung im Bildungsinstitut der BA

Zum 1. Juli 2004 ist das Bildungsinstitut der BA (BA-BI) als interner Bildungsdienstleister in der Bundesagentur gegründet worden. Die Aufgaben dieser Einheit sind ihrer Selbstbeschreibung nach „die Entwicklung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen im Auftrag der Zentrale sowie die Organisation des gesamten operativen Bildungssystems“ (Intranet der BA). Unter dem Dach des BA-BI sind die Führungsakademie in Lauf, die Bildungsstätten der Regionaldirektionen sowie der Fachbereich Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes organisatorisch vereint. Innerhalb des Bildungsinstituts werden die Ressourcen und die Angebote der Qualifizierung innerhalb der BA zentral koordiniert.

In der Fachhochschule des Bundes in Mannheim ist wegen deren Festlegung auf die Beamtenausbildung die akademische Qualifizierung im Beamtenverhältnis aufgegeben worden, so dass der Betrieb einer eigenständigen Fachhochschule notwendig wird. Für die Ausbil-

[326] Die im nach wie vor gültigen Runderlass 19/1999 gemachten Vorgaben an die Durchführung von (jährlich bzw. alle zwei Jahre stattfindenden) Mitarbeitergesprächen werden in den Agenturen offensichtlich nicht mehr oder nur noch unsystematisch umgesetzt.

dungswege in den gehobenen Dienst der BA sind letztmalig zum 1.9.2002 Studierende aufgenommen worden, die nach der Regelstudienzeit im Jahre 2005 die Ausbildung abgeschlossen haben dürften.

Dennoch soll an einer akademischen Ausbildung innerhalb der BA festgehalten werden, um die Versorgung mit hochqualifizierten Fach- und Führungskräften sicherzustellen. Für die Einrichtung einer eigenen Fachhochschule soll an die bisher aufgebauten Kapazitäten und Infrastrukturen angeknüpft werden. Die bisherige Konzeption sieht eine Verkleinerung der Kapazitäten auf 300 Studienplätze sowie 600 Plätze für modulare Qualifizierungen für Beschäftigte der BA und extern eingestellte Fachkräfte vor, zudem sollen die Studiengänge mit Bachelor-Abschlüssen national und international anerkannt werden und breiter als für einen ausschließlichen Ansatz in der BA qualifizieren. Dabei sollen, unter Beibehaltung und Weiterentwicklung des Studiengangs „Beratung", künftig zwei Studiengänge angeboten werden. Mit der Öffnung der Fachhochschule und der Integration des gesamten Bereiches Qualifizierung unter einem organisatorischen Dach folgt die BA den Grundvorstellungen, die von der „Hartz-Kommission" formuliert worden sind.[327] Angesichts der komplexen Aufgaben an Beratung und Vermittlung in einem dauerhaft schwierigen Arbeitsmarkt erscheint der Erhalt und die Weiterentwicklung der Fachhochschul-Ausbildung sinnvoll, um die Personalressourcen an hochqualifizierten Fachkräften für die BA dauerhaft sicherzustellen.

Personalentwicklung als Chance für Gleichstellungspolitik?

Die gleichstellungspolitischen Ziele der BA sind in einem auf vier Jahre angelegten Gleichstellungsplan festgeschrieben.[328] Darin sind quantitative Ziele festgeschrieben, die Anteile von Frauen in den Laufbahngruppen mit Unterrepräsentanzen zu erhöhen – das heißt vor allem im höheren und gehobenen Dienst (aber auch unter den Angestellten im einfachen Dienst). Mit Blick auf den organisatorischen Umbau der BA und die Besetzung von Positionen für Führungskräfte ist insbesondere die Frage zu stellen, ob die Schaffung der neuen Ebene der Teamleiterposition ein Ansatzpunkt sein könnte, Frauen gezielt und mit hohem Anteil in Führungsverantwortung zu bringen. Obgleich zur Besetzung der Teamleiterposten bisher noch keine Daten vorliegen, wurden die Chancen für diesen Ansatz von den befragten Gleichstellungsbeauftragten in den Agenturen skeptisch eingeschätzt: Die Auswahl an Bewerbungen von Frauen sei gering, weil nur wenige Frauen schon vorher in verantwortlicher Position angesetzt waren und damit als Statusbewerberinnen angesprochen werden konnten. Die Daten des Gleichstellungsplanes zeigen, dass Frauen im gehobenen Dienst bis in die Eingruppierung A11 vergleichsweise gut, das heißt mit einem Anteil von 50 Prozent und darüber repräsentiert sind. Gleiches gilt für die Eingangsgruppe (A13) im höheren Dienst (ca.

[327] Vgl. Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002), S. 185f.

[328] Der derzeit gültige 1. Gleichstellungsplan der BA ist im Jahr 2002 verabschiedet worden (Runderlass 35/2002) und hat eine Laufzeit vom 1.1.2002 bis zum 31.12.2005. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Aktualisierung des Gleichstellungsplanes aus dem Jahre 2004.

58% Frauenanteil im Jahr 2003). Allerdings sinkt die Repräsentanz der Frauen in den oberen Gruppen des gehobenen Dienstes und in den Aufstiegspositionen des höheren Dienstes rapide ab.

Der Gleichstellungsplan knüpft außerordentlich positiv an das Personalentwicklungskonzept an und verspricht sich davon „neue Perspektiven" für die Gleichstellungspolitik (S. 5ff). Dabei wird insbesondere auf den Leistungs- und Entwicklungsdialog Bezug genommen und auf seine Möglichkeit, durch individuelle Entwicklungspläne Frauen gezielt zu fördern und dabei Teilzeitbeschäftigungen und Familienphasen zu berücksichtigen. Dieser deutlichen Bezugnahme entspricht, dass das Konzept PE-Design im Rahmen eines Gender-Audits im Jahr 2004 besonders gut abgeschnitten hat. Faktisch jedoch hat die im Gleichstellungsplan erwartete „zielstrebige Umsetzung" des Konzepts bisher auf sich warten lassen. Somit fehlen in der Praxis die Ansatzpunkte, um die Förderung von Frauen durch Personalentwicklung systematisch voranzubringen. Ergänzend dazu wurde von den befragten Gleichstellungsbeauftragten die Anforderung formuliert, die Reflexion von Gender-Fragen im Arbeitsprozess als eine Führungsaufgabe stärker zu verankern und zum Gegenstand von Qualifizierung und Auswahlprozessen von Führungskräften zu machen.

7.2.3 Führung

Die neue Führungsstruktur im „Kundenzentrum der Zukunft" wird auf drei Ebenen abgebildet[329]: Die Ebene der Geschäftsführung, die des Bereichsleiters/der Bereichsleiterin einer Geschäftseinheit und die der Teamleiterinnen und Teamleiter. Im Folgenden werden zunächst die Aufgaben der Führungsebenen kurz erläutert und im Anschluss mit Blick auf die neue Ebene der Teamleiter die besonderen Anforderungen, das Führungsverständnis und die Wahrnehmung der Führungsrolle durch die handelnden Akteure beschrieben.

Das Personalmanagementkonzept der BA[330] sieht vor, dass die Positionen für Führungskräfte bedarfsorientiert aus extern rekrutierten Kräften und von Beschäftigten der BA besetzt werden sollen. Nach Einschätzung von Personalverantwortlichen in der BA scheint die externe Rekrutierung nur im Einzelfall zur Anwendung zu kommen.[331] Zudem ist in einer Dienstvereinbarung[332] geregelt, dass bei der Besetzung von neuen Dienstposten Statusbewerber grundsätzlich einen Vorrang haben. Statusbewerber sind danach „Bewerberinnen und Bewerber, die bereits den Rechtsstatus (Amt im statusrechtlichen Sinn, bzw. Vergü-

[329] In der Sprache der Personalentwicklung der BA wird unterschieden zwischen der Führungsebene II (zum Beispiel Teamleiter/innen), der Führungsebene I (zum Beispiel Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer Operativ und Personal/Finanzen in einer Agentur) und der Ebene Obere Führungskräfte (OFK) (zum Beispiel Vorsitzende einer Geschäftsführung in einer Agentur, Mitglieder der Geschäftsführungen in den Regionaldirektionen). Für die weitere Betrachtung konzentrieren wir uns auf die Akteure in der Personalführung einer Agentur, dazu macht die Unterscheidung zwischen Geschäftsführungen, Leitung der Geschäftseinheit und Teamleitung Sinn.

[330] Bundesagentur für Arbeit (2004): Personalmanagementkonzept der BA. Stand: 06.09.2004. Nürnberg.

[331] Belastbare Zahlen der BA liegen dazu nicht vor.

[332] Dienstvereinbarung über die sozialverträgliche Flankierung personeller Maßnahmen im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) vom 13.10.2003.

tungs-/Lohngruppe) der Bewertung des zur Besetzung vorgesehenen Dienstpostens“ besitzen. In das Neubesetzungsverfahren sind mit anderen Worten vor allem interne Bewerberinnen und Bewerber einbezogen worden, die schon in der Alt-Organisation mit Führungsaufgaben oder mit fachlicher Verantwortung betraut waren.

Führungsstruktur

Eines der wesentlichen neuen Elemente der Personalpolitik ist die Regelung, dass alle Führungskräfte für zunächst fünf Jahre auf ihren Dienstposten berufen werden. In regelmäßigen Abständen soll überprüft werden, ob ein Aufstieg, ein Verbleib auf dem Dienstposten oder eine Ablösung erfolgen soll. Diese Regelung soll einerseits die Leistung stimulieren, andererseits die Personalentwicklung der Führungskräfte befördern. Für die Besetzung der Dienstposten für Führungskräfte ist zudem ein neues, einem Assessment Center ähnelndes Auswahlverfahren (mit Präsentation und strukturiertem Interview in der Auswahlkommission) eingeführt worden.

Die *Geschäftsführung* einer Agentur setzt sich analog zu den Geschäftsführungen der Regionaldirektionen und der Zentrale aus einem/einer Vorsitzenden der Geschäftsführung (VG), einem/einer Geschäftsführer/in Operativ (GO) und einem/einer Geschäftsführer/in Personal und Finanzen (GF) zusammen. Mit diesem Dreigestirn wird die frühere Leitung der Arbeitsämter durch Arbeitsamtsdirektor, Kundenbereichsleiter und Verwaltungsleiter abgelöst. Im bisherigen Stellenbesetzungsverfahren sind die Funktionen des VG den bisher amtierenden Arbeitsamtsdirektorinnen und –direktoren übertragen worden. Die Funktionen des GO und des GF wurden nach dem o.g. Auswahlverfahren auf Zeit besetzt.

Dem/der VG sind die Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt und das Büro der Geschäftsführung (inclusive Pressestelle, Kundenreaktionsmanagement, Widerspruchsstelle etc.) zugeordnet. Dem/der GO sind die Bereichsleiterinnen und Bereichsleiter der Geschäftseinheiten zugeordnet und ihm obliegt die Verantwortung für die Organisation und Abwicklung des operativen Geschäfts. Der/die GF ist für die Infrastruktur, Controlling und Finanzen sowie die Verwaltung des Personals zuständig. Diese Funktion ist am ehesten mit der des ehemaligen Verwaltungsleiters eines Arbeitsamtes zu vergleichen. In der Praxis hat der oder die GO als „Innenpolitiker/in“ der Agentur häufig den größten Einfluss auf die Gestaltung der Organisation und der Prozesse vor Ort. Als Verantwortliche/r für die Leistungserstellung in den Geschäftseinheiten ist er/sie faktisch auch die zentrale Führungsperson gegenüber den Bereichs- und Teamleiterinnen und -leitern.

Die *Bereichsleiterinnen und Bereichsleiter operativ (BL)*[333] sind in der Ebene unterhalb der Geschäftsführung angesiedelt und führen die Geschäftseinheiten im operativen Bereich.

[333] Darüber hinaus ist in Agenturen ab einer bestimmten Größe ein/e Bereichsleiter/Bereichsleiterin Arbeitgeber installiert worden, welcher die Betreuung der Arbeitgeberkunden koordinieren soll. Da die entsprechenden SteA-Vermittlungsfachkräfte allerdings den Vermittlungsteams in den Geschäftseinheiten zugeordnet bleiben, fehlt dieser Funktion ein eigener Unterbau.

Diese Ebene entspricht der des früheren Abschnittsleiters in der Spartenorganisation bzw. des Teamleiters/Teamleiterin in der Organisation Arbeitsamt 2000. Der/die Bereichsleiter/in ist für ca. 60 bis 120 Plankräfte in den Funktionsbereichen Eingangszone, Vermittlung und Leistungsgewährung verantwortlich.[334]

Mit der Ebene der *Teamleiterinnen und Teamleiter (TL)* ist erstmals eine arbeitsnahe Führungsposition geschaffen worden. Die TL üben die Dienst- und Fachaufsicht in Teams mit einer Größe von in der Regel 10 bis 20 Planstellen aus. Sie sind für die Zielerreichung ihrer Teams im operativen Tagesgeschäft verantwortlich und schließen damit die große Leitungsspanne zwischen BL und der Arbeitsebene. Diese Ebene ist am ehesten mit den früheren Arbeits- und Leistungsberaterinnen und –beratern vergleichbar – welche allerdings als Fachvorgesetzte nur bedingt in die operative Verantwortung eingebunden waren.

Führungsphilosophie

Bereits in den Reformprozessen seit Mitte der 1990er Jahre ist die Führungsthematik als ein wichtiger Faktor für die Modernisierungsfähigkeit der BA aufgegriffen worden. Die früheren Grundsätze von „Kontrolle, Anerkennung und Kritik“ sind im Kontext der Konzipierung des Modells „Arbeitsamt 2000“ unter dem Schlagwort „Führung und Zusammenarbeit“ reformuliert worden. In diesem Verständnis bildet Personalführung ein Scharnier zwischen der Optimierung von Organisationsstrukturen und Prozessen auf der einen Seite und der Motivation und damit der Leistungsproduktion der Beschäftigten auf der anderen Seite.

Im Rahmen der aktuellen Reformkonzipierung hatte die Projektgruppe „Personalentwicklungs-Design“ im Juni 2003 die Grundzüge für ein Personalmanagement-Konzept vorgelegt und darin Grundprinzipien des Führungsverständnisses in der BA formuliert.[335] Eine „exzellente Führung“ in der BA soll danach durch vier Grundsätze bestimmt sein:

1. *Orientierung geben* (Vermittlung der geschäftspolitischen Ziele; Setzung von anspruchsvollen, aber erreichbaren Zielen);
2. *Rahmen setzen* (transparente Leistungserwartungen und Standards für die Aufgabenerledigung, klare Kommunikationsstrukturen);
3. *Handlungsspielräume schaffen* (Übertragung von Kompetenz und Verantwortung an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen);
4. *Unterstützung leisten* (Hilfestellung bei Aufgabenerledigung; Fördern und Fordern der Beschäftigten; Gleichstellungspolitik realisieren).

[334] Diese Spanne entspricht den Richtwerten für die Dimensionierung der Geschäftseinheiten.
[335] Diese Prinzipien sind im weiteren Verlauf in ein Grundlagenpapier zur „Strategischen Neuausrichtung der Führung“ eingeflossen, das dem Verwaltungsrat am 23.10.2003 vorgelegt wurde. Sie sind zudem in das neue Leitbild der BA aufgenommen worden.

In ihrem Anspruch stellen die Grundsätze der Führungsphilosophie darauf ab, ein gleichgewichtiges Verhältnis von *Zielsetzung und Freiräumen* für die Beschäftigten zur Erreichung dieser Ziele zu schaffen. In der Ausbalancierung dieser Pole wird ein zentraler Faktor für die gelingende Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gesehen. Die entsprechenden Anforderungen an die Führungskräfte sind in einem Kompetenzmodell entwickelt worden, das die personalen Anforderungskomponenten zusammenfasst (Mitarbeiterführung, soziale und methodische Kompetenzen, persönliche Kompetenzen).

Die Grundsätze von Führung und Zusammenarbeit sind zugleich ein wichtiges Element für das interne Marketing der „neuen BA". Sie sollen zum Beispiel in Form eines Leporellos über die Führungskräfte an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgehändigt werden und so das neue Führungsverständnis sichtbar machen.

Anforderungen an Führung im Umbauprozess

Mit dem organisatorischen Umbau der BA ist, wie bereits ausgeführt, eine Neuordnung der Führungsstrukturen verbunden. Der überwiegende Teil der Führungspositionen in den Agenturen wurde, beginnend mit den Geschäftsführungen im Jahre 2004, bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt neu besetzt. Die Führungskräfte stehen im Kontext des laufenden Umbauprozesses der BA vor einer dreifachen Anforderung:

- Sie müssen sich die neu formulierte Rolle als Führungskraft mit ihren entsprechenden Anforderungen sowie die Führungsphilosophie aneignen, um sie mit Überzeugungskraft und Integrität in „vorbildlichem Verhalten" so wahrnehmen zu können, wie es das Leitbild der BA fordert.
- Sie müssen stante pede die Rolle eines Reformtreibers wahrnehmen und zugleich die Integration und Stabilisierung der Organisationseinheiten (insbesondere der Teams) sicherstellen. Letztere Aufgabe ist insbesondere in den ersten zehn Modellagenturen durch die massiven zusätzlichen Personalbewegungen in den Teams erschwert worden, die mit der Schaffung der ARGEn im Bereich SGB II einhergingen.
- Zugleich sind sie für die Erreichung der geschäftspolitischen Ziele in ihrer Organisationseinheit verantwortlich und müssen den entsprechenden Nachhalteprozessen und den Anforderungen der operativen Steuerung Rechnung tragen.

Die Geschäftsführung als Ressource für Reformvertrauen

Zwar ist die Implementation der organisatorischen Umstellung sowie die Information der Führungskräfte und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem einheitlichen festen Fahrplan definiert. Dennoch ist die Art und Weise, wie die Geschäftsführung in der Agentur vor Ort ihre Rolle wahrnimmt, ein wichtiger Faktor für die Akzeptanz der Gesamtreform und für ihre „Aneignung" durch die Beschäftigten. Zum einen sind die frühzeitige, offene und offensive

Information durch die Agenturleitung vertrauensstärkende Schritte für die Beschäftigten. Sie befördern einen „Common Sense“, dass die Reform eine von der gesamten Agentur gemeinsam zu bewerkstelligende Aufgabe ist. Ein offener und ehrlicher Umgang mit den Problemen der Umsetzung und den Einwänden der Beschäftigten bedeuteten keine Schwächung des Vertrauens, sondern eher dessen Stärkung (sowohl gegenüber der Geschäftsführung wie auch gegenüber dem Reformprozess insgesamt). Zum anderen wurde aber das „Wir-schaffen-das-zusammen-Gefühl“ dann besonders unterlegt, wenn die Agenturleitungen ihre Rolle als ergebnisverantwortliche Geschäftsführung einer dezentralen Einheit selbstbewusst wahrgenommen haben und dies nicht nur gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vertreten haben, sondern auch gegenüber der Regionaldirektion und der Projektgruppe der Zentrale.

Nicht zuletzt ist auch das Führungsverhalten ein zentraler Faktor für die Art und Weise, wie die Beschäftigten dem Umbauprozess gegenübertreten: Eine enge, persönliche Tuchfühlung der Geschäftsführungsmitglieder zur Arbeitsebene wurde von den Beschäftigten sensibel registriert und als positive Unterstützung erfahren in einem von Unsicherheit geprägten Prozess, welcher die eigenen Arbeitsbedingungen und -anforderungen tiefgreifend verändert.

Teamleiter als Scharnier zwischen Steuerungssystem und Belegschaft

Die Anforderungen sowohl des Veränderungsprozesses wie auch der geschäftspolitischen Ziele bündeln sich besonders in der neu geschaffenen Position des Teamleiters bzw. der Teamleiterin. Die Teamleiterpositionen sind in den allermeisten Fällen mit ehemaligen Arbeits- und Leistungsberaterinnen und -beratern, gelegentlich mit Vermittlungsfachkräften, selten auch mit ehemaligen Abschnittsleiterinnen und -leitern besetzt worden. Das heißt, überwiegend wird diese Führungsfunktion von Kräften ohne Erfahrungen in der Personalverantwortung und ohne bisherige Verantwortung für geschäftspolitische Zielvorgaben wahrgenommen. Die Vorbereitung auf die Führungsaufgabe wurde von den befragten Teamleiterinnen und Teamleitern als eher schmal und nicht systematisiert geschildert. So wurde in einer Modellagentur das Thema „Führung“ an zwei eintätigen Workshops abgehandelt. Ein zusätzlicher Schulungs- und Trainingsbedarf wurde von den Teamverantwortlichen gerade in den Bereichen der Rollenwahrnehmung als Führungskraft und der Motivation von Mitarbeiter/innen thematisiert.[336]

Im Kontrast zu der eher prekären Führungserfahrung bei den Beschäftigten auf dieser Ebene und den nur punktuellen vorbereitenden Qualifikationsmaßnahmen für die Aufgaben stehen die Anforderungen an die Teamleiter/innen:

- Während der Implementation der organisatorischen Umstellung haben sie als die neu geschaffene arbeitsnahe Führungsebene eine besondere Verantwortung: Die Teams

[336] Ein modulares Angebot zur Qualifikation und Kompetenzbildung für die Teamleiter/innen soll durch das Bildungsinstitut der BA im ersten Halbjahr 2005 eingeführt werden.

sind häufig aus Kräften zusammengestellt worden, die vormals nicht im direkten Arbeitszusammenhang standen. Hier ist die sozialintegrative Leistung der Führungskraft ein wichtiger Faktor, um das gelingende Zusammenwachsen des Teams zu gewährleisten und die Kooperationsfähigkeit der Teammitglieder zu unterstützen.

- Mit Blick auf die Reformkommunikation stehen die Teamleitungen in einem Spannungsverhältnis: Einerseits sind sie in ihrer Führungsfunktion gehalten, die Notwendigkeit der Reform offensiv zu vertreten und die „Vorteilsübersetzung" der Reformelemente an die Beschäftigten zu leisten. Zugleich sind die Teamverantwortlichen die ersten Adressaten für die Beschäftigten, um Dysfunktionalitäten des neuen Systems und unrealistische Zielvorgaben zu thematisieren. Sie müssen diesen „Druck von unten" aufnehmen, um dem Vertrauensverhältnis „zur Truppe" gerecht zu werden. Sie können diesem Druck aber nicht wirklich nachgeben, weil sie die Rahmenbedingungen der Arbeit nicht selbst verändern können. Zudem ist eine systematische „bottom up"-Reflexion der Reformerfahrungen in den Strukturen der Regelkommunikation nicht vorgesehen. Die Teamleiter/innen stehen damit zwischen der Rolle eines „Klassensprechers" und Anwalt des Teams einerseits und der Rolle als verantwortliche Führungskraft andererseits. Als Teil des Steuerungssystems muss die Teamleitung Ziele und Prozessabläufe auch *gegen* das Team oder einzelne Teammitglieder durchsetzen. Das stark fachlich geprägte Selbstverständnis der ehemaligen Arbeitsberater/innen als „primus inter pares" wurde in den Agenturen seitens der Geschäftsführungen kritisch thematisiert und die stärkere Übernahme der Führungsverantwortung explizit eingefordert.
- Zugleich sind die Teams die kleinste Einheit, auf die das Controlling der geschäftspolitischen Zielindikatoren heruntergebrochen wird. Zwar werden die Zielvorgaben für die gesamte Agentur formuliert, dennoch müssen die Qualitätswerte in den Prozessabläufen in jedem einzelnen Team erreicht werden. Im Bereich Vermittlung besteht unter den Teamleiterinnen und Teamleitern eine große Sensibilität für die in den Teams zu erbringenden Margen an geförderten und ungeförderten Integrationen. Die Verantwortung für die Erreichung quantifizierter geschäftspolitischer Ziele und Prozesswerte ist ein neues Element in der Führungsrolle auf dieser arbeitsnahen Ebene. Aus Sicht der Teamleitungen, aber auch der befragten Personalräte lastet ein enormer Druck auf den Teams, die vorgegebenen Zielwerte zu erreichen. Die Arbeit in erster Linie so zu organisieren, „dass die Zahlen stimmen" und so den „objektiven", über die Controllingdaten und die Zielnachhalteprozesse vermittelten Druck abzubauen, macht die wesentliche neue Anforderung an die Führungskräfte in den Arbeitsagenturen aus. Die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist zwar ein Element der allgemeinen geschäftspolitischen Ziele der BA, hat aber bisher keinen Eingang in die konkreten Zielvereinbarungen gefunden.

- Die Zielvorgaben für die Teams können von den Teamverantwortlichen nicht in Frage gestellt werden; sie sind aus ihrer Sicht als gegeben zu akzeptieren. In der Wahrnehmung ihrer Führungsaufgabe sind allerdings zwei Strategien erkennbar geworden, mit diesen unterschiedlichen und partiell widersprüchlichen Anforderungen umzugehen: Ein Teil der Befragten, vor allem Teamleiterinnen und Teamleiter aus der Eingangszone, hat sich aktiv in den operativen Arbeitsprozess eingeschaltet, um das Team zu entlasten, bzw. die Zielerreichung zu unterstützen. Andere Teamverantwortliche sind bereit, auch „nicht konzepttreue" Arbeitsweisen (vor allem in der Vermittlung) zu tolerieren, solange die Leistung der Teammitglieder stimmt. Dies gilt insbesondere für die „flexible" Handhabung der unter den Vermittlungsfachkräften ohnehin umstrittenen Kundensegmentierung und der Handlungsprogramme. Im Zentrum der Bemühungen der Teamleitungen stand zumeist erst einmal das Ziel, gerade im Prozess der Umstellung die Arbeitsfähigkeit des Teams zu organisieren und das dazu notwendige Mindestmaß an Leistungsfähigkeit herzustellen.

Die Spielräume der Teams, eigene, für die Gesamtorganisation intransparente Strategien zur Zielerreichung zu entwickeln, dürften sich in Zukunft verengen: Ab dem Sommer 2005 wird eine Systematik der „operativen Steuerung" aufgelegt[337] mit dem Anspruch, eine „Verbindung zwischen geschäftspolitischen Zielen und operativen Prozessen" herzustellen (vgl. Kapitel 5). Auf Agentur-, aber auch auf Teamebene, werden dazu die Leistungsdaten in einem „Cockpit" abgebildet und zur Grundlage für monatliche „Leistungszirkel" im Team gemacht. Diese Zirkel sind auf systematische Leistungssteigerungen ausgerichtet, die im Benchmarking zu anderen Teams abgebildet werden. In das Teamcockpit fließen nicht nur geschäftspolitische Zielindikatoren, sondern auch Prozessindikatoren ein, die die Arbeitsweise der Teams transparent machen. Für die Interaktion im Team rückt damit die Dokumentation der permanenten Leistungssteigerung in den Vordergrund. Damit dürfte sich das (potenzielle) Spannungsverhältnis zwischen konzepttreuer Umsetzung des Kundenzentrums und der Zielerreichung im praktischen Arbeitsprozess für die Beschäftigten und die arbeitsnahen Führungskräfte tendenziell verschärfen.

Im resümierenden Blick auf die Führung in den Agenturen zeigt sich eine Spannung, wenn nicht gar ein Widerspruch zwischen der allgemein formulierten Führungsphilosophie der BA und den komplexen Führungsanforderungen, die sich durch den Umbauprozess selbst und durch die Zielsteuerung ergeben. Für die Führungskräfte standen zunächst die Bewältigung des Umbaus der Agenturen, die Anforderungen der neuen Steuerung durch die Regionaldirektionen und die Herstellung der Arbeitsfähigkeit der Agenturen voll und ganz im Mittelpunkt des Alltagsgeschäftes. Bedingt unter anderem durch das hohe Reformtempo war im Zwei-

[337] Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Führungsinteraktionen zur operativen Steuerung der Agenturen. Vorstellung eines Einführungskonzeptes, 20. April 2005. Eine Erprobung der operativen Steuerung erfolgt seit April 2005. Die Flächeneinführung ist ab Juli 2005 geplant.

felsfall das Krisenmanagement dominant gegenüber dem Anspruch, die Grundsätze von Führung und Zusammenarbeit in die Praxis umzusetzen.

Offensichtlich bedarf es hinreichender Freiheitsgrade zur Gestaltung, damit die Verantwortlichen ihre Führungsaufgabe auch wahrnehmen können. Im bisherigen Reformprozess sind die Spielräume für die Führungskräfte (zu) eng. Es bleibt der Eindruck eines „underleaded but overmanaged“, welcher allerdings nicht allein den Wirren und der Tragweite des tiefgreifenden Umbaus einer der größten Organisationen des öffentlichen Sektors geschuldet ist, sondern auch in der Reformarchitektur selbst liegt: Die Zielsteuerung ist begleitet durch rigide Vorgaben zur Durchgestaltung der Prozesse der Leistungserstellung – was nicht nur die Zielsteuerung als solche in Frage stellt (vgl. Kapitel 5), sondern den Führungskräften systematisch Gestaltungsspielräume entzieht, die sie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Organisation der Arbeitsprozesse im Team wie auch für die Gestaltung der Prozesse in der gesamten Agentur zugestehen könnten. Sowohl den Beschäftigten wie auch den Führungskräften in den Agenturen fehlt ein ausbalanciertes Verhältnis von Zielsetzung und Freiräumen – und damit der verlässliche Rahmen, in den sie ihre Motivation zur Mitgestaltung und ihre Kreativität einfließen lassen könnten. Zwar wird genau dieses Verhältnis in den Grundsätzen für eine „exzellente Führung“ und im Leitbild der BA beschworen – im Realprozess bleiben diese Dokumente jedoch wirkungslos; sie beschreiben bestenfalls die Umrisse eines Leitbildes und einen für die Praxis wünschbaren Zustand.

7.3 Reformprozess und Beteiligung

Auf welche Resonanz trifft der Prozess der Reformeinführung bei den Beschäftigten? Ist die Prozessausrichtung geeignet, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu aktiven Akteuren und Protagonisten der Reform zu machen? Im Folgenden wird die Wahrnehmung der Reformumsetzung und der Beteiligungsmöglichkeiten durch die Beschäftigten nachgezeichnet.

Die Einführungsplanung für die Reform steht von vornherein unter einem mehrfachen Anforderungsdruck: Zum einen muss angesichts der öffentlichen Diskussionen um die Reformfähigkeit der Organisation ein zeitlich straffer Prozess für die Umsetzung aufgelegt werden. Zum anderen ist die Umstellung bei laufendem Betrieb vorzunehmen und sie muss zugleich die Funktionalität der neuen Organisation „aus dem Stand“ gewährleisten. Die organisatorische Umstellung der Agenturen erfolgt nach einem festgelegten Schema in neun Wellen und soll bis Ende 2005 abgeschlossen sein (vgl. Kapitel 4). Für die Implementation des Kundenzentrums ist ein in den Agenturen einheitlich umzusetzendes Einführungsprogramm vorgesehen.[338] Das Programm unterscheidet verschiedene Zielgruppen, die im Einführungsprozess unterschiedlich angesprochen werden sollen: Die Geschäftsführung, die Führungskräfte der Geschäftseinheiten (Bereichsleiter/innen, Teamleiter/innen, Geschäftsstellenleiter/innen)

[338] Vgl. Kundenzentrum – Gesamtüberblick. Leitfaden der Umstellung (2. Änderung), Stand 07.01.2005.

und die Beschäftigten in den Funktionseinheiten Kundenportal (Empfang/Eingangszone/Service Center), Vermittlung und Leistungsgewährung.

Für die Einführung des Kundenzentrums wird je Agentur ein Zeitraum von acht bis zehn Wochen veranschlagt. Im Rahmen einer Folge von sechs Workshops sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Ebenen der Agentur mit der Struktur und den Ablaufprozessen, den neuen fachlichen Inhalten und den „Verhaltenszielen" im Kundenzentrum vertraut gemacht werden. Der Kommunikationsprozess ist als ein kaskadierendes, top-down-gerichtetes Verfahren angelegt: Zunächst wird die Geschäftsführung von der BA-internen Expertengruppe „Kundenzentrum" auf den Einführungsprozess und die Führungsherausforderungen vorbereitet. Anschließend erfolgt die Information und Orientierung der Führungskräfte in den Geschäftseinheiten. Die Bereichs- und Teamleiter/innen wiederum sollen im Workshop Drei die Funktionsweise, die neuen fachlichen Inhalte und die erforderlichen Verhaltensweisen im Kundenzentrum an die Beschäftigten in ihren Organisationseinheiten kommunizieren. Die Workshops Vier bis Sechs finden nach der Umstellung in der Stabilisierungsphase statt und dienen dazu, die Zielerreichung zu überprüfen und gegebenenfalls Nachsteuerungs- und Qualifizierungsbedarfe zu identifizieren. Im Leitfaden zur Umstellung auf das Kundenzentrum werden zwei Prinzipien als zentrale Erfolgsfaktoren für die Umstellung hervorgehoben (vgl. S. 53 f.):

- Es gibt nur eine Reform – die einheitlich und nach einem einheitlichen Prozess in den Agenturen umgesetzt wird;
- Linien- und Umsetzungsverantwortung sind nicht trennbar – mit anderen Worten: Geschäftsführungen und Führungskräfte sind in den Agenturen unmittelbar umsetzungsverantwortlich.

Die Beschäftigten wurden meist zusätzlich über interne Rundmails oder in Belegschaftsversammlungen durch die Geschäftsführungen über den bevorstehenden Umstellungsprozess allgemein informiert. Zum Teil wurden auch Großveranstaltungen mit der Expertengruppe durchgeführt, um die Funktionsweise und die Anforderungen des Kundenzentrums der gesamten Belegschaft einer Agentur zu präsentieren. In diesen Veranstaltungen stand die „Vorteilsübersetzung" der Reform im Mittelpunkt, also die Überzeugungsarbeit der Experten an den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Die Ergebnisse der Befragungen zeigen, dass die Konzeption des Kundenzentrums offensichtlich unter den Beschäftigten auf eine breite Resonanz stößt. Insbesondere die Kundensteuerung und die Terminierung in der Vermittlung und im Antragsservice wurde als eine win-win-Situation für die Kunden wie auch für die Beschäftigten interpretiert. Ebenso wurde vielfach die Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der Umsetzung sowie das entschlossene Vorantreiben der Reform durch den Vorstand der BA als ein Pluspunkt gesehen – vor allem

im Kontrast zum langdauernden Einführungsprozess des Modells „Arbeitsamt 2000“ und seiner nur halbherzigen internen Unterstützung.

Zugleich war das hohe Reformtempo für viele Beschäftigte und Führungskräfte der mittleren Ebene Gegenstand der Kritik: Die Reformimplementation habe Übergewicht gegenüber einer soliden Vorbereitung, insbesondere der Schulung und Qualifizierung der Beschäftigten. Die Überlagerung der Einführung des Kundenzentrums, der Handlungsprogramme und der Bildung von Arbeitsgemeinschaften mit den Kommunen (SGB II) führe zu regelrechten Dysfunktionalitäten und zu einer Überforderung des Umsetzungsmanagements, weil „alles gleichzeitig gemacht werden muss und nichts richtig gescheit“ (Führungskraft Regionaldirektion). In Teilen der Geschäftsleitungen der Agenturen wurde das hohe Reformtempo positiver eingeschätzt, weil die Veränderungen unter der hohen Dynamik leichter durchsetzbar seien.

Zudem verwiesen Akteure aus den Agenturen auf die unterschätzten Transaktionskosten der Reformeinführung. In der Praxis entstehe ein hoher Bedarf an Kommunikation, Feedback und Unterstützung, der nicht allein in den Workshops der Einführungsphase aufgefangen werden könne. Von Personalräten wurde kritisiert, dass diese Kosten in den Arbeits- und Personalplanungen nicht berücksichtigt würden.

Auch scheint trotz der strengen Systematik im Ablauf der einzelnen Kommunikationsschritte und des erheblichen medialen Aufwandes die Vermittlung der Reform gegenüber den Beschäftigten nur bedingt gelungen zu sein:

- In vielfältiger Weise wurden Beispiele geschildert, in denen die Beschäftigten zwischen der „Vorteilsübersetzung“ der Reform durch die Expertengruppe und ihren individuellen Erfahrungen im Reformprozess eine Diskrepanz erlebt haben. Dies gilt insbesondere für diejenigen Bereiche, in denen das Konzept des Kundenzentrums von möglicherweise nicht realistischen Prämissen ausgeht, zum Beispiel in der Frage des Kundenvolumens in der Eingangszone. Die schematisch angelegten Folienpräsentationen haben nach Darstellung der Befragten eine nur begrenzte Überzeugungskraft („wir kriegen bald eine Power-Point-Allergie“), weil sie das Konzept und die Verhaltensanforderungen des Kundenzentrums offensichtlich vor allem *widerspruchsfrei* transportieren wollen – sie wurden häufig als eine eigene, nur bedingt zu den Arbeitserfahrungen der Beschäftigten anschlussfähige Welt des „Daumenkinos“ wahrgenommen.
- Damit korrespondiert die Erfahrung, dass in der Reformkommunikation zwar klare Adressaten definiert sind, der Kommunikationsprozess aber offensichtlich als Einbahnstraße angelegt ist. Veränderungsvorschläge aus den Agenturen (die ja in der ersten Umstellungsphase als „Modellagenturen“ angetreten sind!) seien nicht bzw. nur sehr selektiv aufgenommen worden; auf kritische Einwände zum Reformprozess und zu einzelnen Reformelementen sei von der Expertengruppe und den beteiligten Regionaldirektionen nicht

adäquat reagiert worden: „Man kam sich vor wie Staatsfeind Nummer Eins“, so die Zuspitzung eines Personalrats nach den Diskussionen in der Einführung des Kundenzentrum. Auch die befragten Geschäftsleitungen der Arbeitsagenturen verwiesen durchgehend auf ein Kommunikationsdefizit im Reformprozess. Während die technische Umsetzung bis in kleine Details durchprogrammiert sei, fehle es an prozessbegleitenden Formen einer reflexiven Kommunikation. Ein entsprechendes Instrumentarium, das von den Führungskräften und den Mitarbeitern für die Bewältigung des Umbaus und des Reformtempos genutzt werden könnte, steht bisher aus.

In der Beschäftigtenbefragung wurde der Implementation der Reform mehr oder minder durchgängig ein Beteiligungsdefizit attestiert. Zwar war die Personalvertretung und insbesondere der Hauptpersonalrat in die wesentlichen Reformschritte involviert, ein Strategieansatz, die Beschäftigten der BA in die Gestaltung der Reform einzubeziehen, ist jedoch nicht erkennbar geworden. Dies wäre zum Beispiel über rekursive Strukturen denkbar, die einen Feedback- und Veränderungsmechanismus in den Reformprozess einbauen. Solche Schleifen sind im Einführungskonzept des Kundenzentrums nicht vorgesehen, sie hätten allerdings auch eine zeitlich wesentlich gestrecktere Reformumsetzung zur Voraussetzung gehabt. In den Jahren 2003 und 2005 ist eine Mitarbeiterbefragung aufgelegt worden, die die Erfahrungen und Erwartungen der Beschäftigten im Reformprozess abfragt. Bisher sind die Ergebnisse nur bedingt in die Reformgestaltung eingeflossen, sie sollen aber künftig im Prozess der operativen Steuerung eine Rolle spielen.[339] Eine weitere Möglichkeit, die Partizipation zu steigern und darüber der Reform einen „Bottom-Up“ getragenen Schub zu verleihen, könnte in einer Ausbalancierung von zentral gesetzten Rahmenbedingungen und dezentraler Gestaltung bestehen. Trotz des Anspruches, die Dezentralität der BA zu stärken, fehlt es an echten, den Agenturen zustehenden Spielräumen, in denen unter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort spezifische dezentrale Implementationslösungen entwickelt werden könnten. Etwaig notwendige, dezentral vorzunehmende Modifikationen sind meist schon vorab definiert.

Die bisher ungelöste Frage des Einbezugs und des Stellenwertes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA im Reformprozess ist eine der Konzept- und Implementationsschwächen des organisatorischen Umbaus. Dieser Aspekt spielt weder im Zuschnitt des Umbau-Prozesses einen Rolle, noch in den praktischen Anforderungen an die Führungskräfte, die sich auf die konzepttreue Umsetzung der Reform und die Zielerreichung beschränken. Die Einführung von Kommunikations- und Feedbackstrukturen, die in der Personalentwicklung mit dem Leistungs- und Entwicklungsdialog angedacht sind und unter Umständen zu einem Vehikel für die Beteiligung der Beschäftigten werden könnten, ist im Reformprozess nachrangig behandelt und in der zeitlichen Perspektive ihrer Realisierung ungewiss.

[339] In der zweiten Phase dieses Evaluationsvorhabens ist eine spezifisch zugeschnittene repräsentative Befragung von BA-Beschäftigten zu ihren Reformerfahrungen vorgesehen.

Aufgrund der fehlenden Beteiligungsangebote fällt es den Beschäftigten und vielen Führungskräften schwer, sich die Reform in einer produktiven Auseinandersetzung anzueignen. Sie fühlen sich vielfach „vor vollendete Tatsachen gestellt“, ohne die Möglichkeit, sich mit ihren Erfahrungen und Ansprüchen in die Neugestaltung ihrer Organisation einzubringen. Auf eigentümliche Art und Weise bleiben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im „größten Umbauprozess, den es je in einer Behörde in Deutschland gegeben hat“ (Vorwort im Leitfaden zur Umstellung des Kundenzentrums) außen vor. Während am Konzept „Arbeitsamt 2000“ häufig kritisiert wird, dass die Umstellung von zu vielen Kommunikations- und Abstimmungsprozessen geprägt war, fehlt es aktuell an Angeboten und Möglichkeiten für eine aktivierende Selbstorganisation der Beschäftigten in der Prozessgestaltung.

Regelrecht paradox zu dieser Beteiligungslücke wirken die in den Reformkonzepten formulierten Anforderungen an die Beschäftigten, sich persönlich und aktiv durch höhere Leistungsbereitschaft, veränderte Einstellungen und neue Verhaltensorientierungen in das Kundenzentrum der Zukunft einzubringen. Den Reformstrategen ist offensichtlich wohl bewusst, dass sie auf die subjektiven Potenziale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den Erfolg der neuen BA nicht verzichten können. Sie im Umbau-Prozess lediglich als Adressaten zu behandeln birgt jedoch das Risiko, diese Ressourcen zu verschenken und die Beschäftigten von der Organisation zu entfremden. Diese Inkonsistenz macht eines der wesentlichen Defizite in der Konzeption des Veränderungsprozesses aus.

8. Die Rolle und Bedeutung der Informationstechnologien im Reformprozess der BA

8.1 Allgemeine Herausforderungen an die BA-Informationstechnologie

Den Informationstechnologien (IT) kommt in einer komplexen und hochgradig arbeitsteiligen Organisation wie der BA enorme Bedeutung zu. Zentrale Bereiche des behördeninternen, wie -externen Datenverkehrs werden durch Informationstechnologien unterstützt. Verstärkt gilt dies seit Mitte der 90er Jahre, denn mit dem Aufkommen des Internet bieten sich nicht nur erweiterte Potenziale des Informationsmanagements, sondern die Akteure werden auch fast automatisch mit neuen Handlungszwängen konfrontiert. Ergänzend zum internen und externen Austausch von Daten kommen nunmehr zahlreiche Formen web-basierter Informations- und Kommunikationsprozesse hinzu. So auch beim so genannten e-government, also dem elektronischen Regieren bzw. Verwalten, wodurch Informations-, Kommunikations- und Kooperationsprozesse zwischen Behörden, Bürgern, Unternehmen und weiteren staatlichen Institutionen zugleich beschleunigt, vereinfacht und entbürokratisiert werden sollen. Nach den Vorgaben der e-government-Initiative BundOnline 2005 hat sich die BA verpflichtet, bis zum Jahr 2005 alle relevanten Verwaltungsdienstleistungen zusätzlich auch interaktiv über das Internet abzuwickeln.

Mit der Umsetzung von e-government-Lösungen ist die BA mit der Bewältigung einer anspruchsvollen Aufgabe konfrontiert, wobei die Bereitstellung der technischen Rahmenbedingungen die geringste Herausforderung darstellt. Die Umstellung Papier basierter Formen der Kommunikation auf elektronische erfordert neben der Berücksichtigung unterschiedlicher Informations- und Kommunikationsstrukturen zwischen Organisationseinheiten und Abteilungen die Bewältigung zahlreicher soziokultureller, organisatorischer, rechtlicher und finanzieller Hürden: Verschiedene Arbeitsabläufe müssen koordiniert und Prozesse standardisiert, unterschiedliche Vorschriften zum Beispiel datenschutz- oder dienstrechtlicher Art beachtet sowie Verständnis und Akzeptanz der Nutzer gegenüber neuen Systemen und Verfahrensweisen hergestellt werden. Als wesentliche Aufgabe der IT ist in den strategischen Leitlinien der BA vorgesehen: “Hard- und Software verstärkt den veränderten fachlichen Anforderungen, den Wünschen der Kunden und Anwender im Rahmen sich wandelnder organisatorischer Strukturen der BA anzupassen sowie allgemeine Voraussetzungen für künftige Organisationsentwicklung und Organisationsveränderung zu schaffen”.[340] Nicht nur wegen ihrer technischen Potenziale zur Effizienzsteigerung sind die Informationstechnologien also derzeit für die BA von herausragender Bedeutung; sondern auch zur Bewältigung der vielen nicht-technischen Chancen und Grenzen des e-government.

[340] BA: IT-Rahmenkonzept 2003, S. 12.

Einen bedeutenden Schritt stellt die Erweiterung des externen IT-Service für Kunden und interessierte Öffentlichkeit dar. Die Reform der internen IT für die Beschäftigten ist jedoch dagegen eine gewaltige Herausforderung: So besteht die interne informationstechnische Struktur aus rund 100 verschiedenen computergestützten Fachanwendungen, von denen ein Teil nur noch bis Ende 2006 gewartet werden kann.[341] Der Datenzugriff ist anwendungsbezogen organisiert, das heißt die IT-Anwendungen enden häufig an Abteilungsgrenzen. Wo sie übergreifend nutzbar sind, gibt es nur eingeschränkte Möglichkeiten, diese parallel zu nutzen. Hard- und Software arbeiten schon seit langem an ihren Kapazitätsgrenzen, besonders auch angesichts des heutigen so genannten Kundenstroms, also der zunehmenden Masse an Arbeitssuchenden. Die veralteten Anwendungen sind nach dem derzeitigen Stand der technischen Entwicklung bedienungsunfreundlich und nur schwer oder gar nicht erweiterbar. Die Datenbasis ist zersplittert, Daten müssen mehrfach erfasst und gespeichert werden. Durch eine gründliche Neustrukturierung der IT-Anwendungen sollten diese Defizite wenigstens ansatzweise behoben werden, was in erster Linie heißt, die Integration der Fachanwendungen schrittweise in einem System zu vereinen sowie eine zentrale, qualitativ hochwertigere Datenverwaltung zu ermöglichen.

Der hier vorliegende Evaluationsabschnitt zur IT gibt Aufschluss über die Frage, welchen Beitrag die IT beim organisatorischen Umbau der BA im Kontext des Reformkonzepts "Kundenzentrum der Zukunft" bisher geleistet hat. Angesichts der skizzierten Heterogenität der Strukturen kann dabei jedoch nicht die gesamte IT der BA, also die komplette so genannte IT-Linienproduktion Untersuchungsgegenstand sein. Im Mittelpunkt der Analyse steht deshalb der für die BA-Reform zentrale Projekt-Zusammenhang "Virtueller Arbeitsmarkt" (VAM), der im Folgenden hinsichtlich seiner Bedeutung für den Reformprozess der BA betrachtet wird.

Die vorliegende Evaluation kann somit keine rein technische Analyse sein. Soll die IT in ihrer Reformwirkung beurteilt werden, so ist ihre Evaluation als *sozio-technische Analyse* von IT-Produkten, ihren Entstehungsbedingungen, aber vor allem den Prozessen ihrer Implementierung und Veränderungswirkungen zu verstehen.[342] Neben der Funktionalität von IT-Systemen können als Qualitätsmerkmale weitere, auf die Zuverlässigkeit, Bedienbarkeit und Änderbarkeit bezogene Dimensionen herangezogen werden. Die technische Analyse der grundsätzlichen Funktionsfähigkeit bezieht sich auf Inspektionen, Tests sowie Nutzungs- und Fehlerstatistiken. Ohne Bezugnahme auf den sozialen Kontext von Funktionalität, also auf die Erfahrungen der Nutzer im Umgang mit den IT-Systemen, käme diesen Daten aber wenig Aussagekraft zu. Deshalb konzentriert sich die hier vorliegende Analyse der IT-Systeme nicht nur auf die Untersuchung des IT-Entwicklungsstands, sondern beurteilt dessen Funkti-

[341] Zur Übersicht vgl. BA: IT-Rahmenkonzept 2003.
[342] Vgl. Williams/Sorensen (2002); Woolgar/Grint (1997).

onalität für die operative Unterstützung sowie die Akzeptanz der IT-Systeme durch die Beschäftigten der BA, auch im Hinblick auf die funktions-unabhängigen Eigenschaften.

8.2 Der Projektzusammenhang VAM und seine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung

Neben der Umstellung auf das Kundenzentrum (vgl. Kapitel 6), der veränderten Zielsteuerung (zum Beispiel durch Controlling, vgl. Kapitel 5) sowie der Rolle des Personals (vgl. Kapitel 7) sollte auch das Projekt VAM den Reformprozess so unterstützen, dass sich die BA als effektiver und innovativer Dienstleister positionieren kann. Als Konzept gewann der "Virtuelle Arbeitsmarkt" (VAM) im Jahre 2002 den e-government-Preis der CeBIT und wurde damit zum IT-Prestige-Projekt der BA. Das Projekt VAM hat folgende Ziele:

- Markttransparenz herzustellen, das heißt eine bessere Durchsichtigkeit von Stellen- und Bewerberangeboten zu ermöglichen;
- Ausgleichsprozesse auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu beschleunigen (indem etwa die Hälfte der Arbeitsvermittlung über das Internet erfolgen und die Arbeitslosigkeit um durchschnittlich eine Woche verkürzt werden sollte);
- Vermittler und Berater zu entlasten, damit sie sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren;
- und den selbsttätigen Marktausgleich von Kunden zu aktivieren, indem verstärkt Selbstinformations- und Selbstbedienungsoptionen angeboten werden.[343]

Von der verbesserten IT-Unterstützung des VAM versprach man sich in der BA also eine Erleichterung in mehrfacher Hinsicht: Entlastungseffekte am Arbeitsmarkt, IT-gestützte Aktivierung der Kunden, denn durch eine leichte und ansprechende Funktionalität sollten die externen web-basierten Dienstleistungen der BA bei der Selbstaktivierung aller Kundensegmente ansetzen. Dem Kunden soll der volle BA-Service geboten werden, möglichst ohne einen Schritt in die Agentur setzen zu müssen und damit gleichzeitig die Agenturbeschäftigten vor Ort vom zunehmenden Kundenstrom entlasten.

Das Projekt VAM ist ein Entwicklungsprojekt, das koordiniert wird von der "Projektgruppe Virtueller Arbeitsmarkt" (PG VAM).[344] Es besteht aus vier Funktionseinheiten, wovon zwei für die externe Nutzung und zwei für die interne Nutzung zuständig sind: Für die Kunden steht erstens das "Online-Portal" zur externen Nutzung des BA-Informationsservice zur Verfügung sowie zweitens die auf diesem Portal befindliche "Job-Börse" mit einer Reihe von Selbstbe-

[343] Vgl. BA/Accenture: Der virtuelle Arbeitsmarkt.

[344] Die Projektgruppe VAM (PG VAM) ist innerhalb der BA dem Vorstand für Finanzen unterstellt. Im Lenkungsausschuss und in der Projektleitung sind der Zentralbereich IT (technische Koordination) sowie der Zentralbereich Produkte und Programme (fachliche Koordination) vertreten. Die Projektgruppe war anfänglich zuständig für alle vier Funktionseinheiten des VAM. Außer VerBIS sind inzwischen alle Funktionseinheiten in die Linienverantwortung übergegangen (Online-Portal = Bereich Marketing, Job-Börse und Job-Roboter = Zentralbereich Produkte und Programme, Team PP12), so dass sich die Projektgruppe aktuell mit der Fertigstellung und dem Roll out von VerBIS befasst.

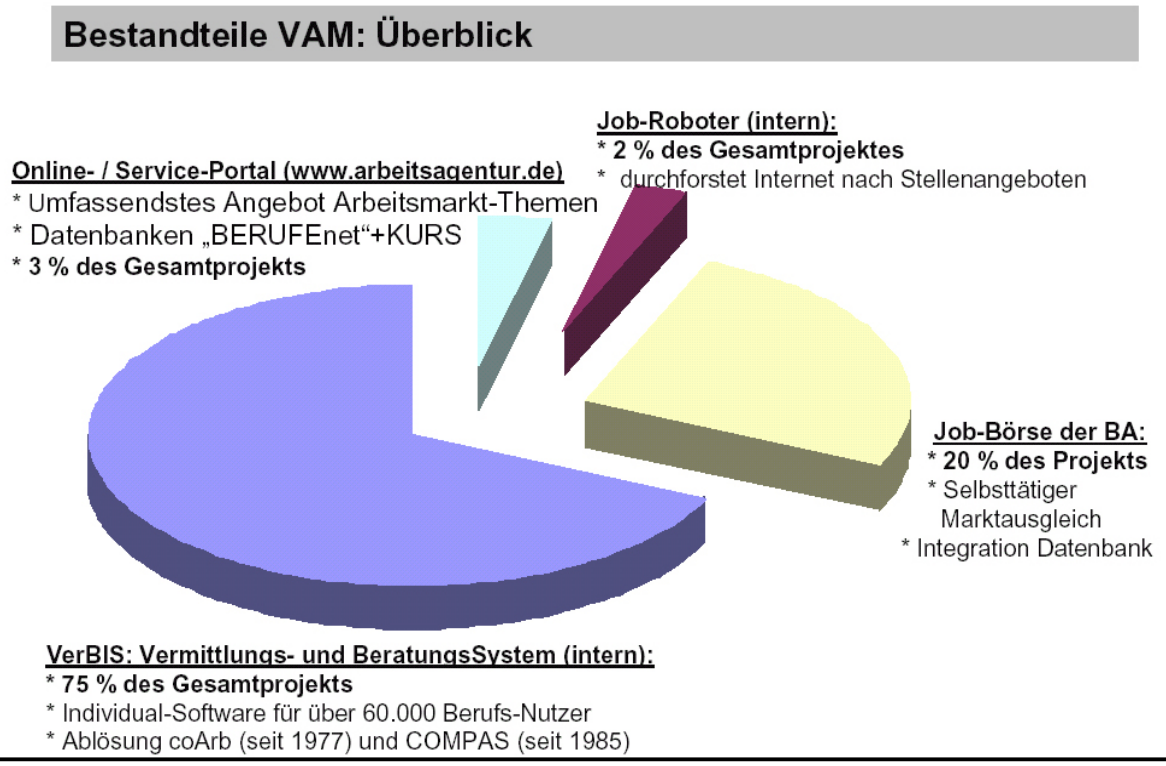
dienungsfunktionen für die Stellen- bzw. Bewerberinnen- und Bewerber-Suche. Die Beschäftigten sollten drittens durch den "Job-Roboter", eine interne IT-Unterstützung, entlastet werden und viertens durch das "Vermittlungs- und Beratungs- und Informations-System" (VerBIS).

Mit dem Projekt VAM sollten bestehende BA-Dienstleistungen erneuert und um weitere Funktionen ergänzt werden. Die Erweiterungen betreffen zum einen die Verzahnung interner Prozesse mit erweiterten Selbstinformations- und Selbstbedienungsoptionen für BA-Kunden durch web-basierte Angebote, das so genannte "prosuming"[345]. Das heißt, die BA-Konsumenten sollen beim Prozess der Dienstleistungserstellung selbst mitwirken. Damit die Nutzer und Nutzerinnen selbst zum Erbringer der Dienstleistungen werden können, müssen sie jedoch durch ein ansprechendes IT-Serviceangebot aktiviert und integriert werden. Übergreifendes Ziel des Projekts VAM ist zudem die Realisierung einer neuen Funktionslogik in der IT-unterstützten Arbeitsvermittlung von Kunden und Beschäftigten: die Nutzbarmachung einer zentralen Datenbank mit unterschiedlichen Zugriffsrechten für alle am Arbeitsmarktgeschehen beteiligten Akteure. Dem Wirkungsanspruch nach stellt dieser Schritt einer zentralisierten Datenverwaltung mit vielen dezentralen Nutzungsmöglichkeiten (innen und außen) eine wichtige Modernisierung im Sinne der Effizienzsteigerung der internen Informationsstrukturen der BA dar (interne IT). Gemessen am bisherigen Stand der BA und ihrer IT muss somit schon die Zielsetzung des Projekts VAM als höchst anspruchsvoll und als auf langfristige Organisationsentwicklungs-Prozesse angelegt beurteilt werden.

Der erhoffte Nutzen des Gesamtprojekts VAM bezieht sich sowohl auf *Mitarbeiter bezogene*, *Kunden bezogene* und *Prozess bezogene Effekte.*[346] Mitarbeiter bezogen werden Effekte erwartet wie: Entlastung durch eine einheitliche Benutzeroberfläche und Datenbank, die Automatisierung von Routinetätigkeiten, die Prävention von Leistungsmissbrauch, die Kooperation mit Jobbörsen etc.). Erhoffte Kunden bezogene Effekte sind die bessere Orientierung im BA-Internetangebot, neue Möglichkeiten der Online-Veröffentlichung von Stellen- und Bewerberangeboten sowie deren Profilabgleich. Prozess bezogen werden Effekte prognostiziert wie die Unterstützung des selbsttätigen Marktausgleichs, Kosteneinsparungen, Zeitgewinn für das Kerngeschäft, Zukunftsorientierung, die Ablösung von der alten "Rechnerwelt" sowie etliche weitere Rationalisierungen (um zum Beispiel zu vermeiden, dass Bewerberprofile bei Veränderung der Agentur-Zuständigkeiten stets neu angelegt werden müssen).

[345] Vgl. Toffler 1980.
[346] Vgl. BA: Argumentationspaper zum VAM (Juni 2005).

Abbildung 8.1: "Bestandteile VAM: Überblick" und deren Anteil an den Gesamtkosten[347]



8.2.1 Zur Vorläufigkeit der Ergebnisse

Drei der vier Funktionseinheiten (Online-Portal, Job-Börse und Job-Roboter) sind seit 1. Dezember 2003 in Betrieb und werden hinsichtlich der Kunden-Rückmeldungen bzw. Testpersonen aus dem Personal kontinuierlich verbessert. Zur Beurteilung dieser drei Entwicklungen liegen zahlreiche, aber lediglich quantitative Daten über die technische Leistungsfähigkeit vor. Demgegenüber steht die vierte Funktionseinheit VerBIS, welche mit rund 75% der VAM-Kosten das umfangreichste VAM-Teilprojekt ist, noch in Entwicklungsverzug und kann plangemäß erst ab Juli 2005 in einer Modellagentur erprobt werden. Über die Erprobung von VerBIS liegen erst wenige vage, aber qualitative Einschätzungen seit Juni 2005 vor. Diese beziehen sich nicht auf die Echt-Erprobung sondern nur auf die Modell-Erprobung des Systems. Wie diese Funktionseinheiten hinsichtlich deren Nutzungsrealität sowie der erwarteten Wirkungen qualitativ zu bewerten sind, dazu liegen punktuell erste Einschätzungen aus den Agenturen vor, die vor allem aus Interviews gewonnen wurden.[348]

Im BA-Alltag stehen die vier Funktionseinheiten bisher nur in einer losen Koppelung zueinander. Doch erst mit der Verknüpfung der externen und der internen Neu-Systeme ist der Evaluationsgegenstand zu bewerten. Dies gilt insbesondere für die Integration der Funkti-

[347] Quelle: Vorstellung PP: Job-Börse der BA: Hintergründe, Theorie + viel Praxis, 11.04.2005.

[348] Der Schwerpunkt des Evaluationsauftrags von Arbeitspaket 2 liegt auf der Analyse der internen Prozesse und nicht auf der Analyse der Kundenperspektive. Diese wird hier nur am Rande berücksichtigt, und zwar erstens auf der Basis von Informationen und Einschätzungen aus den Agenturen über das Kundenverhalten und zweitens durch die Sekundär-Auswertung von Kundenbefragungen (etwa die Ergebnisse von infas (Arbeitspaket 3) oder der BA, die für das zweite Halbjahr 2005 eine eigene Befragung angekündigt hat).

onseinheiten VerBIS und Job-Börse, die frühestens für Ende 2005 zu erwarten ist. Der eigentliche Wirkungsanspruch des VAM, Synergie-Effekte zwischen den Teilsystemen zu bewirken, kann somit noch nicht überprüft und bewertet werden. Dieser Abschnitt des Evaluationsberichts liefert somit nur vorläufige Ergebnisse der bis dato vorliegenden Teil-Entwicklungsschritte des VAM in Bezug auf die Gesamtreform.

8.3 Die VAM-Funktionseinheiten: Produktbeschreibung und Entwicklungsstand

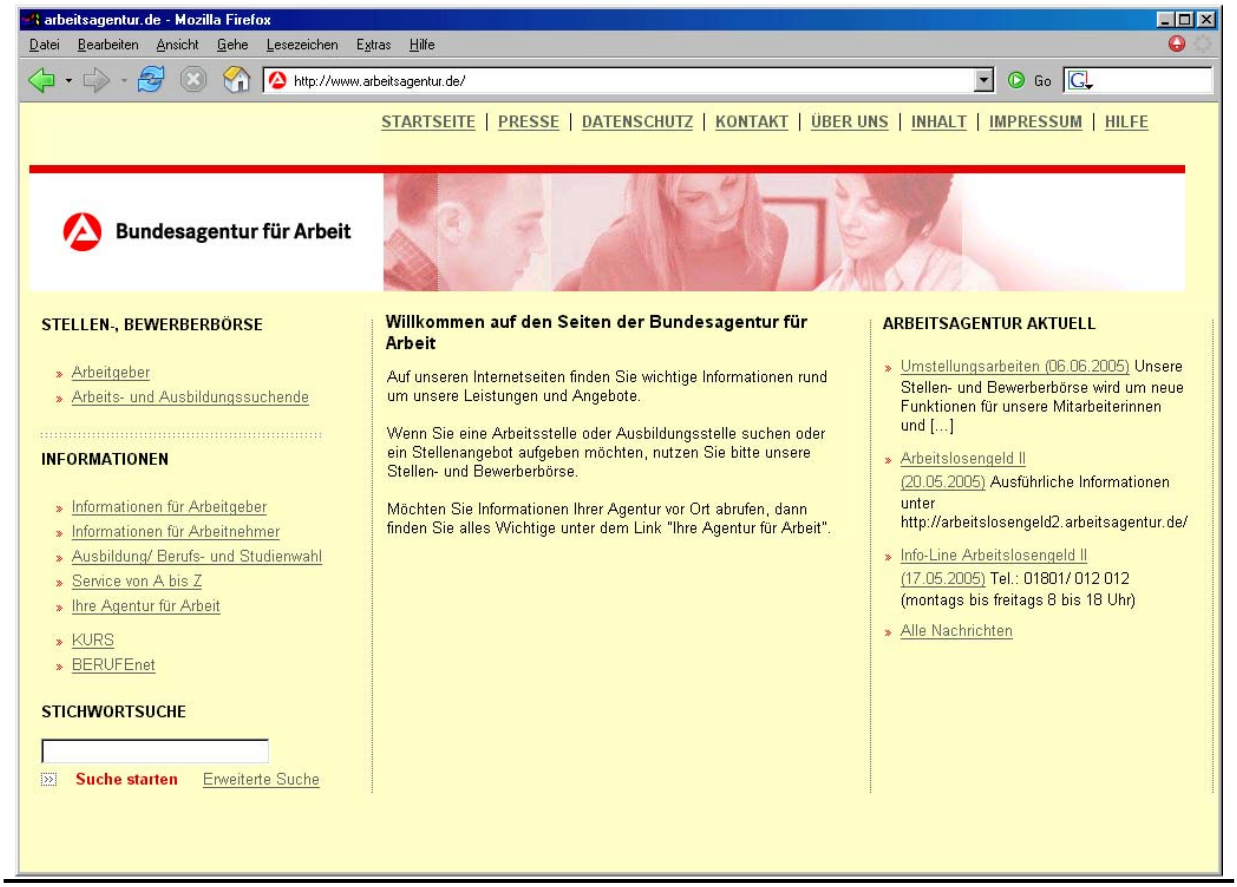
Das Vorhaben VAM rückte im Frühjahr 2004 ins Zentrum öffentlicher und parteipolitischer Auseinandersetzung um die Zukunft der BA. Im Anschluss an den so genannten Vermittlungsskandal war es der Korruptionsverdacht[349] um den VAM, vor dessen Hintergrund seitdem kontinuierlich Rücktrittsforderungen gestellt und mitunter heftige politische Auseinandersetzungen geführt werden. Dabei spielen viele falsche Pauschalisierungen und Fehlinterpretationen über das Projekt VAM eine bedeutende Rolle, die vor allem durch Negativschlagzeilen in den öffentlichen Medien genährt wurden. Um stichhaltige Argumente für und gegen den VAM zu unterscheiden und eine sachliche Bewertung dieses IT-Bausteins der BA-Reform zu ermöglichen, müssen die VAM-Funktionseinheiten in ihrer Zielrichtung und Wirksamkeit differenziert betrachten werden (Kapitel 8.3). Der Produktbeschreibung folgt jeweils die Erörterung wichtiger technischer Leistungskennzahlen sowie eine Einschätzung der weiteren Entwicklungsdefizite bzw. -bedarfe. Auf dieser Grundlage können dann erste verallgemeinernde Schlussfolgerungen gezogen werden (Kapitel 8.4).

8.3.1 Der neue Webauftritt der BA: Das Online-Portal unter arbeitsagentur.de

Das Online-Portal www.arbeitsagentur.de ersetzte am 1. Dezember 2003 die alte Web-Präsenz www.arbeitsamt.de. Damit wurde nicht nur der Namensänderung einer der größten öffentlichen Dienstleistungsorganisation Deutschlands Rechnung getragen, sondern deren Webauftritt modernisiert und erweitert, vor allem indem dieser sich verstärkt auch der Kundenseite der Arbeitgeber öffnete.

[349] Angesichts der rasanten Kostenentwicklung des Projekts VAM sowie vergaberechtlicher Einwände wurde der damalige VAM-Projektleiter der Korruption bezichtigt; Vorwürfe, die in den Medien erst nach seiner Amtszeit widerlegt werden konnten.

Abbildung 8.2: Screenshot des Online-Portals unter www.arbeitsagentur.de



Auf der Startseite des Online-Portals gliedert sich das BA-Dienstleistungsangebot in fünf Bereiche: 1. eine Funktionsleiste (zum Beispiel mit Datenschutzinformationen, Kontaktdaten und Wegbeschreibungen), 2. der Einstieg in die Job-Börse jeweils für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, 3. allgemeinen Informationen (zum Beispiel über die Ausbildungs-, Berufs- und Studienwahl oder Arbeitsmarktstatistiken), 4. Aktuelles über die Arbeitsagenturen (zum Beispiel zu ALG-II oder Umstellungsarbeiten) sowie 5. eine Stichwortsuche.

Leistungskennzahlen des Online-Portals: Bei Betriebsstart des Online-Portals kam es zu Überlastungen und Instabilitäten auf Grund der Zahl der Zugriffe. Mittlerweile liegt die Verfügbarkeit dieser Webseite bei 100 %. Ein Webseiten-Abruf wird heute innerhalb von durchschnittlich 1,5 Sekunden beantwortet, ein Wert, der sich nach anfänglich starken Abrufverzögerungen bei Betriebsstart ebenfalls kontinuierlich verbessert hat. Durchschnittlich wird das Online-Portal pro Woche ca. 35 Millionen Mal aufgerufen, mit fast drei Milliarden Seitenaufrufen seit seines Betriebsstarts vor gut 1,5 Jahren ist das Portal eines der größten e-government-Anwendungen Europas.[350] Diese und andere technischen Leistungsdaten werden zwar wöchentlich in Statusberichten veröffentlicht, doch lassen sie kaum bis gar keine Aussagen darüber zu, wie und wozu diese Informationen genutzt werden und vor allem welche Relevanz sie für die Nutzer und Nutzerinnen haben.

[350] Vgl. PG VAM: Statusbericht KW 22/2005.

Zum Entwicklungsbedarf des Online-Portals: Der Einstieg in die Job-Börse befindet sich auf dem Online-Portal und dessen Seitenaufbau verführt dazu, das Portal selbst mit der Job-Börse zu verwechseln. So wird häufig die schlichte Suchfunktion für allgemeine Website-Informationen (Bereich 5, s.o.) fälschlicherweise für die Job-Börse mit ihren versprochenen Suchmechanismen gehalten. Das neue BA-Online-Portal stellt zwar eine deutliche Verbesserung und Erweiterung des Informationszugangs rund um die Themen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt dar. Nicht außer Acht gelassen werden darf aber, dass das Online-Portal wie alle Webseiten einer kontinuierlichen Pflege in Form von Korrekturen, Aktualisierungen etc. bedarf.

8.3.2 Die BA-Job-Börse unter arbeitsagentur.de: Die Vermittlungs-Maschine

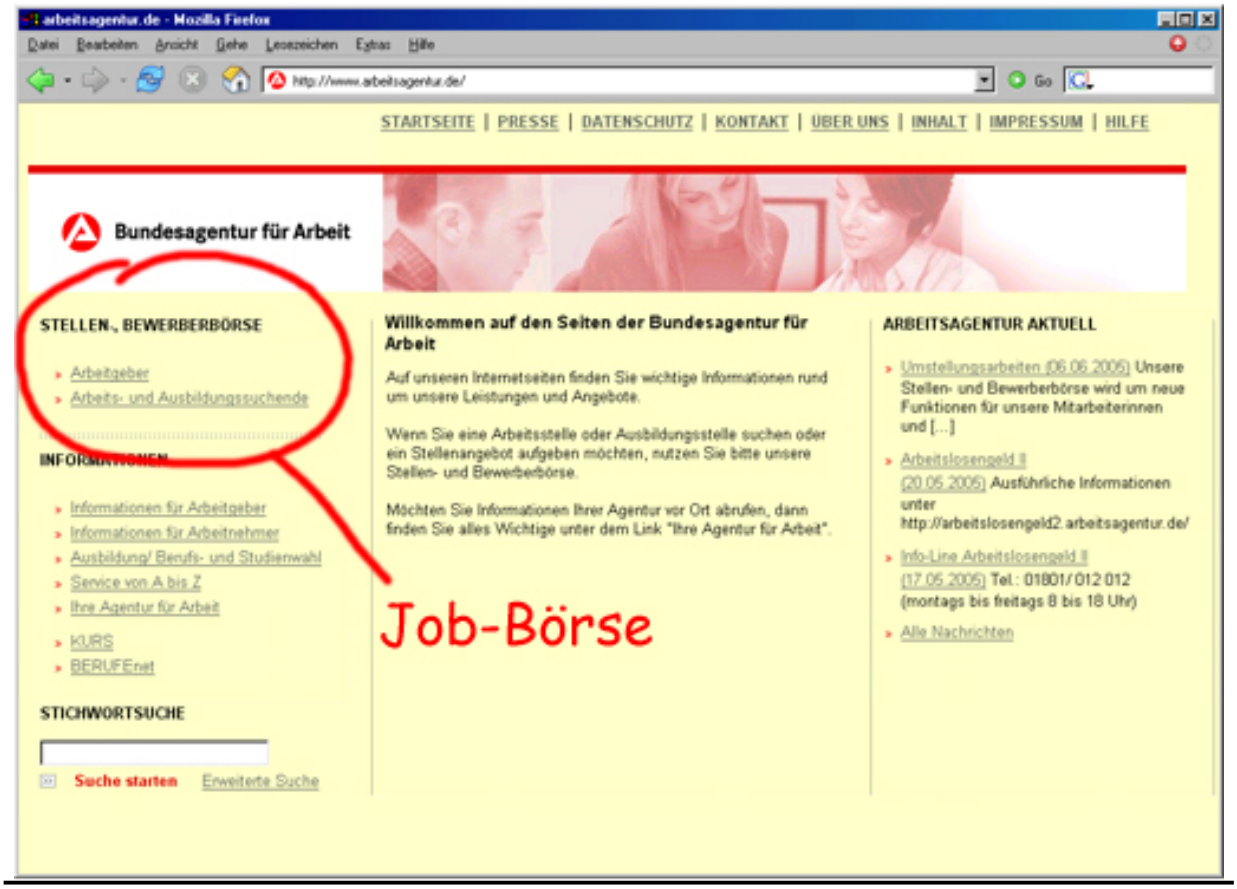
Web-basierte Job-Börsen sind für die BA nichts Neues. Bereits seit 1990 bietet die BA lokale Computer-Informationsplätze in den Selbstinformationszentren der Agenturen an, sowie das lokale Selbstinformationssystem (SIS). Ab 1996 lief dieser Service über Bildschirmtext (BTX) und seit 1997 über Internet. 1998 kamen die web-basierten Ausbildungs-Systeme AIS und ASIS hinzu. Nachdem ab 1999 auch internationale Arbeitsvermittlungen eingebunden werden konnten, folgten eine Reihe von berufsspezifischen Börsen: so zum Beispiel ab 2000 Jobbörsen für IT-Fachleute, Ingenieur- oder Künstlerberufe etc., allerdings mit sehr unterschiedlichen Stellen- bzw. Bewerberzahlen.[351]

Das Neue an der Job-Börse ist zum einen, dass sie die mitunter unübersichtliche Vielzahl der verschiedenen ca. 25 alten BA-Einzel-Börsen zu einer integriert. Zum anderen sollen Stellenanbieter wie Arbeit Suchende zueinander gebracht werden durch eine beidseitige Vermittlung, das heißt den bi-direktionalen Profilabgleich. Anders als bei herkömmlichen Job-Börsen beansprucht dieses Matching also Angebots- und Nachfrageseite von beiden Seiten abzugleichen, das heißt von Stellenbewerber- und Stellenprofil. Das starre System der Suche nach Berufskennziffern sollte abgelöst werden, indem der Kunde sich selbst bedient und – mit oder ohne Registrierung – online nach passenden Angeboten sucht. Berufliche und regionale Suchgrenzen können dabei jeweils von dem bzw. der Suchenden erweitert werden. Unterstützt durch einen speziellen Algorithmus sollte dieser Profilabgleich so intelligent werden, dass nicht mehr wie bisher nur Berufskennziffern für das Auffinden passender Stellen- bzw. Bewerberangebote entscheidend sind. Die häufig als spezifisch für Deutschland kritisierte Fixierung auf formale Qualifikationen sollte durch die stärkere Einbindung von Berufserfahrungen sowie persönlichen, auch nicht-beruflichen Kompetenzfeldern aufgehoben werden, so dass auch neue Suchoptionen aufgezeigt werden können. Neuartig ist auch der Datenaustausch von Stellenangeboten zwischen BA und Unternehmen, das heißt kommer-

[351] SIS: 350.000 Stellenangebote und durchschnittlich 60 Mio. Besuche pro Monat, ASIS 200.000 Ausbildungsangebote, 7 Mio. Besuche pro Monat, AIS 2 Mio. Bewerberangebote, 10 Mio. Besuche pro Monat, KURS 300.000 Angebote, 3 Mio. Besuche pro Monat, IT-Börse 6.000 Bewerber und 500 Stellen, 720.000 Besuche pro Monat, Management 2.000 Bewerber, Künstler 3.000 Bewerber, Existenz 15.000 Anzeigen, Ingenieure: 15.000 Bewerber (BA: Arbeitsamt Online. Der Virtuelle Arbeitsmarkt: S. 3, o.J.).

ziellen Job-Börsen und Arbeitgebern, die über eine technische Schnittstelle realisiert wurde.[352] Nach Registrierung und aktiver eigener Freischaltung, bislang noch auf postalischem Weg, kann zudem von Kundenseite eine selbständige Verwaltung eigener Stellen- bzw. Profilangebote erfolgen. So können die eigenen Daten aktualisiert und verfeinert und Suchaktionen nach möglichst passenden Angeboten gestartet werden.

Abbildung 8.3: Screenshot Einstieg in die Job-Börse (identisch mit Online-Portal)



Leistungskennzahlen der Job-Börse:

In der Job-Börse werden täglich knapp 7 Mio. Suchprozesse gestartet (vgl. PG VAM: Statusbericht 21. KW/2005). Sich registriert und den eigenen Zugang selbst frei geschaltet haben derzeit fast 380.000 Arbeit Suchende und über 65.000 Arbeitgeber.[353]

[352] Die BA ist Mitglied im HR-XML-Konsortium, das die Standardisierung der Job-Börsen-Schnittstellen auf europäische Bedürfnisse anpasst. Für den standardisierten Datenaustausch wurde eine HR-XML-Schnittstelle eingeführt, die es ermöglicht, dass kommerzielle Job-Börsen über diese Schnittstelle Stellenangebote zum Beispiel an die Job-Börse der BA liefern können. Über das kommerzielle Job-Portal JobStairs können zum Beispiel die Stellen-Angebote der führenden 30 deutschen Großunternehmen über die automatische Schnittstelle an arbeitsagentur.de angeschlossen und übertragen werden.

[353] Schaltet sich eine registrierte Person nicht innerhalb von drei Wochen in der Job-Börse per zugesandtem Passwort frei, so erlischt deren Registrierung automatisch und wird somit unwirksam in den hier vorliegenden Statistiken.

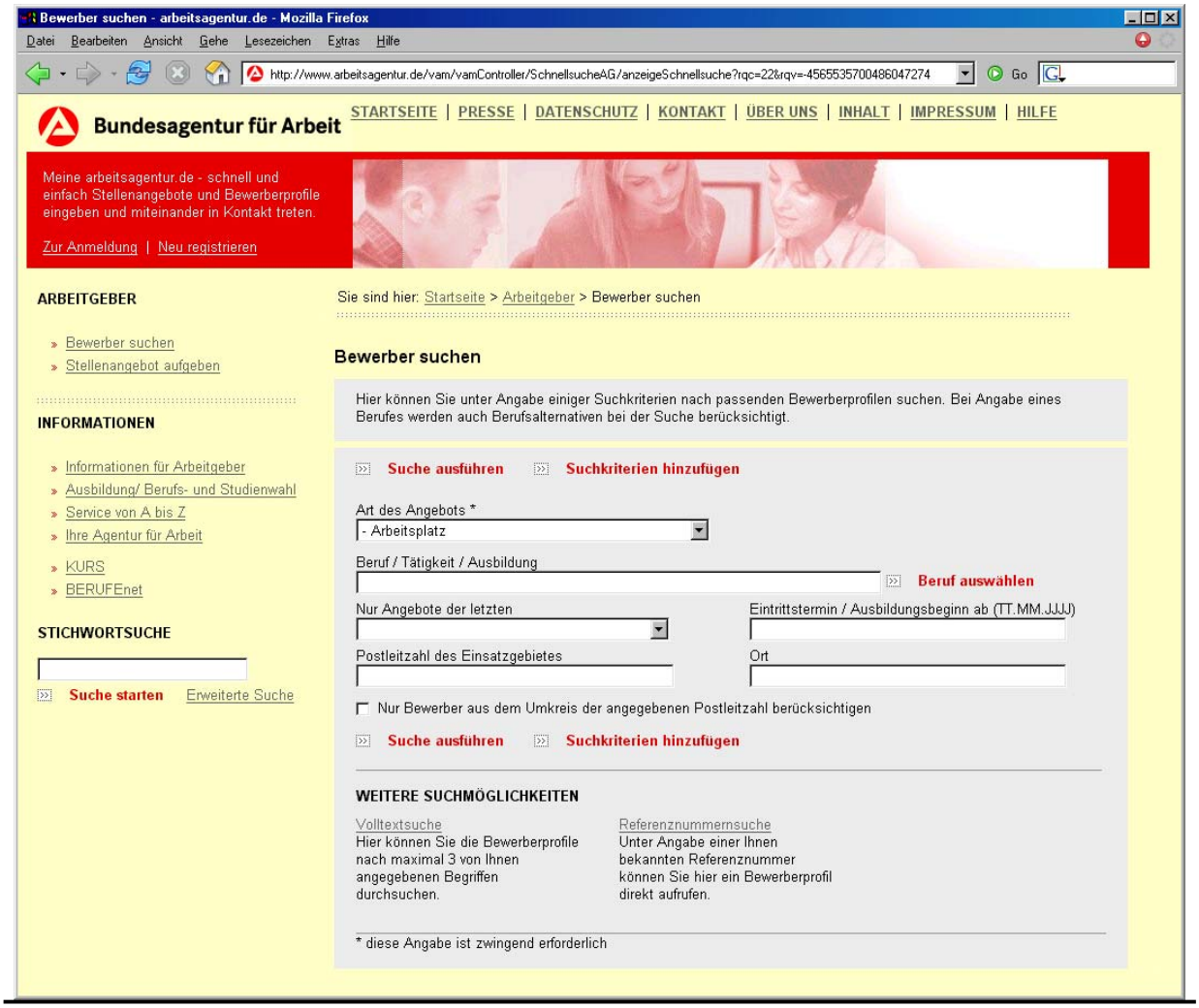
Kennzahlen der Job-Börse (KW 21)

Abbildung 8.4: PG VAM: Statusbericht Job-Börse 21. KW, 2005

Arbeitgeber	**65.313**
Zugang	+1.209
Abgang	-554
Arbeitsuchende	**379.731**
Zugang	+6.799
Abgang	-11.354
Stellen – Bestand	**371.433**
selbst eingestellte Stellen (Job-Börse)	**48.858**
Zulieferung andere Jobbörsen	9.950
- aus coArb	229.563
- aus COMPAS	83.062
Bewerberprofile – Bestand	**2.399.912**
selbst eingestellt (Job-Börse)	81.165
- aus coArb	**2.303.404**
- aus COMPAS	15.343

Von den Arbeitgebern war in der 21. Kalenderwoche ein Bestand von fast 50.000 Stellenangeboten eingestellt worden. Diese Stellenprofile konnten durch mehr als 310.000 weitere Stellen aus den Altsystemen coArb und COMPAS sowie durch knapp 10.000 Stellenangebote aus externen Jobbörsen ergänzt werden. Damit summiert sich die Gesamtzahl aus allen vier Quellen auf derzeit etwas über 370.000 Stellen.

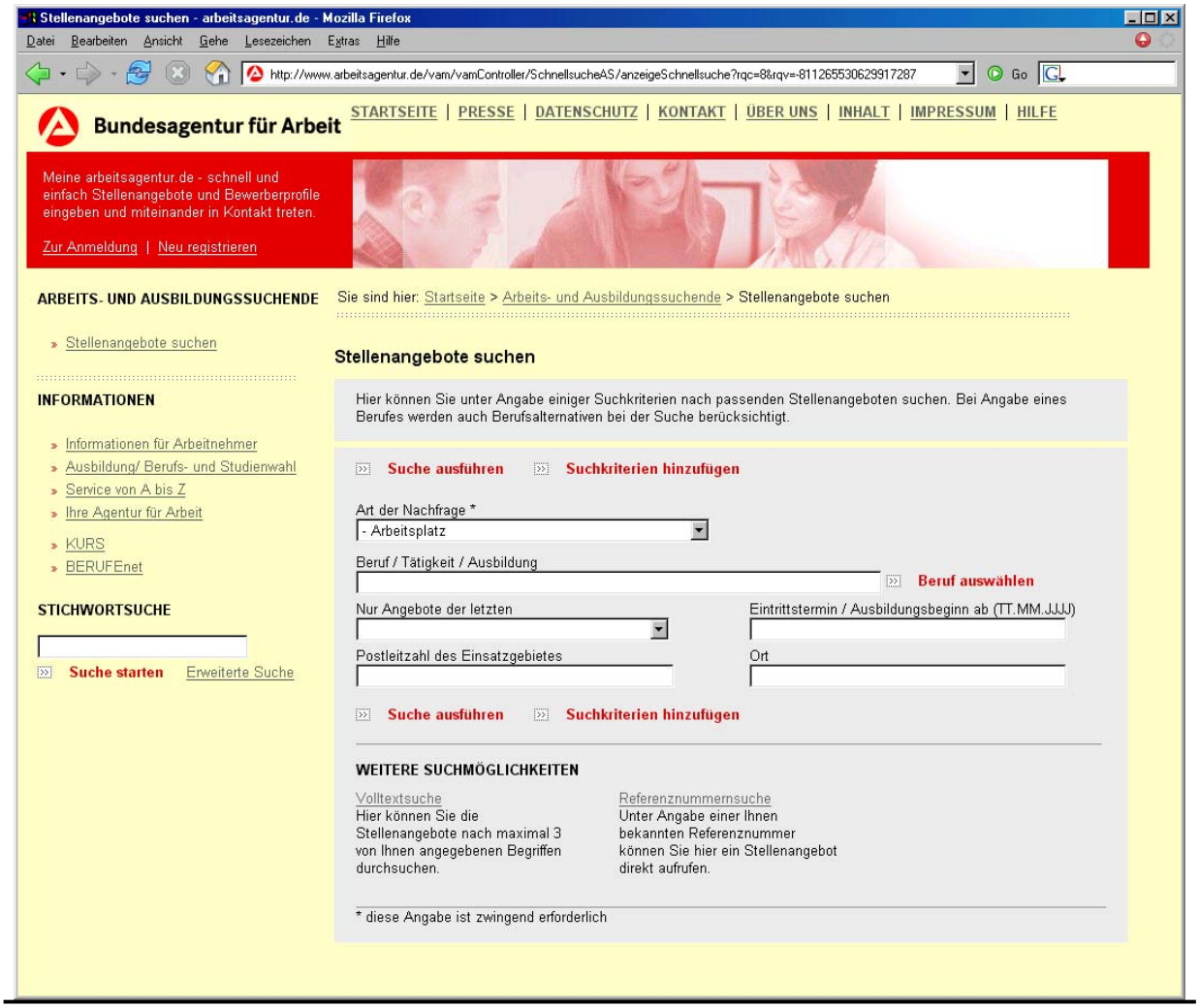
Abbildung 8.5: Screenshot Job-Börse Arbeitgeber



Von den Arbeit Suchenden waren (Stand: 21. Kalenderwoche 2005) mehr als 80.000 Bewerberprofile in die Job-Börse eingestellt worden (vgl. Abbildung 8.4). Mit den rund 2,3 Mio. Bewerberangeboten aus coArb und über 15.000 aus COMPAS ergibt sich eine Gesamtsumme von insgesamt fast 2,4 Mio. Profilen von Arbeit Suchenden. Zunehmend werden auch Stellen- und Bewerberbestände durch die Beteiligung externer Kooperationspartner in die BA-Job-Börse eingebunden, im April 2005 waren dies ca. 60 kommerzielle Jobbörsen sowie über 30 deutsche Großunternehmen.[354]

[354] Vgl. Job-Börse-Newsletter April 2005.

Abbildung 8.6: Screenshot Job-Börse Arbeitnehmer



Seit Betriebsstart stehen kontinuierlich eine telefonische und eine e-mail-Hotline zur Verfügung („First Level Hotline"). Per e-mail gehen wöchentlich zur Zeit knapp 1.200 Meldungen ein. Momentan erreichen die telefonische Hotline wöchentlich über 4000 Anrufe; die Erreichbarkeit liegt derzeit bei fast 54 %.[355] Auf etwa 400 Anfragen kommen etwa 20 Beschwerden, die auf einer „Second Level Hotline" überprüft werden und – wenn berechtigt – Maßnahmen zur Fehlerbehebung auslösen. Die Hotline-Aktivitäten selbst werden detailliert dokumentiert (regelmäßige „FAQ-Auswertungen") und nach einer Prioritätenliste im „Anforderungsmanagement" ausgewertet. Im wöchentlichen „Statusbericht" wird eine Leistungsstatistik veröffentlicht, die sich noch detaillierter im monatlichen „Performance-Bericht" findet, wo unter anderem auch eine Dokumentation außergewöhnlicher Vorfälle zu finden ist. Außerdem wird BA-intern eine verbesserte Kommunikation der Job-Börse betrieben, so etwa durch den seit dem Frühjahr 2005 intern zirkulierten Job-Börse-Newsletter.

[355] Vgl. PG VAM: Statusbericht 22/2005.

Den Spitzenplatz unter zehn geprüften Job-Börsen erhielt die BA-Job-Börse aktuell in einer Untersuchung vom Branchendienst Crosswater-Systems. So seien bei 100 angezeigten Treffern auf der Suche nach Stellenangeboten für den Beruf „Koch/Köchin" nur relevante Stellenangebote für den gewünschten Beruf angezeigt worden. Die Genauigkeit der Trefferquoten zwischen 0 und 100 Prozent schwanke jedoch – wobei man sich hier fragen kann, wie hier „Genauigkeit" eines Stellenangebots quantifiziert wurde und ob dies zur Qualitätsbeurteilung der Job-Börse beiträgt. „Die positive Bewertung ist für die BA Ansporn und Bestätigung der Strategie, Verbesserungsvorschläge und Erfahrungen von Anwendern zu nutzen, um die Job-Börse (...) weiter zu optimieren.", heißt es in dem Bericht.[356]

Für die BA-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter wird die Job-Börse aber zunächst keine Arbeitserleichterung bringen, denn solange die Fachverfahren COMPAS und coArb noch weiter in Betrieb sind, laufen die Stellen- bzw. Bewerberprofile über getrennte Datenbanken. Erst wenn die neue interne Anwendung VerBIS mit der Job-Börse verzahnt ist, kann den Vermittlern und Vermittlerinnen ein direktes Arbeiten mit den Datensätzen in der Job-Börse ermöglicht werden.

Zum Entwicklungsbedarf der Job-Börse: Problematisch sind an der Job-Börse vor allem: 1. die allgemein begrenzte Benutzungsfreundlichkeit (Usability), 2. die unklare Daten-Qualität, 3. das schlechte Image bei den Beschäftigten, 4. die einseitige Fokussierung auf den technikversierteren Marktkunden sowie 5. der zu sehr auf Ähnlichkeit und damit auf Masse denn auf Passgenauigkeit angelegte Profilabgleich (Matching).

1. Usability: Im ersten Betriebsjahr der Job-Börse gab es eine Reihe von eklatanten Mängeln, die sich bereits durch die Systemverbesserungen erübrigt haben, zum Beispiel die mangelnde Verfügbarkeit, System-Abstürze, zu lange Wartezeiten oder unübersichtliche Ergebnislisten. Nichtsdestotrotz wirkt der problematische Auftakt der Job-Börse noch stark in öffentlicher wie BA-interner Wahrnehmung nach. Unbefriedigend sind vor allem der Verlust mühsamer schon erfolgter Dateneingaben durch Systemabstürze zum Beispiel bei Betätigung des „Zurück"-Knopfes im Internet-Browser, was die wohl häufigste Benutzung des durchschnittlichen Internetbenutzers ist. Schätzungsweise 70 % aller Hotline-Anrufe sind auf Verwechslungen und Missverständnisse zurückzuführen, die zum Teil durch Navigationsmängel begründet sind (vgl. auch Online-Portal). Die begrenzte Benutzerfreundlichkeit ist allerdings zu einem gewissen Teil auf die äußerst eingeschränkten Möglichkeiten der Visualisierung zurückzuführen, die mit der Einhaltung der Barrierefreiheitsrichtlinien verbunden sind, zu welcher die BA wie alle Behörden durch das Behindertengleichstellungsgesetz seit 1. Mai 2002 verpflichtet ist.[357] Trotz der beschriebenen Bedienungsmängel ist der VAM je-

[356] Vgl. Presse-Information der Bundesagentur für Arbeit vom 23. Juni 2005.

[357] „Barrierefreiheit" bedeutet die uneingeschränkte Nutzung von Gegenständen, Gebrauchsgütern und Objekten durch alle Menschen. Hierbei reicht es nicht aus die Zugänglichkeit durch bestimmte Gruppen über alternativ angebotene Zugangswege zu gewährleisten, sondern fordert die Zugänglichkeit für alle Gruppen über densel-

doch die erste informationstechnische BA-Anwendung, welche die gesetzlichen Anforderungen aus dem Behindertengleichstellungsgesetz erfüllt (Verordnung für Barrierefreie Informationstechnik: BITV). Der BITV-Test bescheinigte dem VAM eine Punktzahl von 93,5 von 100 Punkten.

2. Die *Qualität der Datenbestände* bei den Bewerber- und Anbieterprofilen sind lückenhaft, redundant, teilweise widersprüchlich und werden vor allem nicht systematisch auf ihre Aktualität hin überprüft. Dies ist zum einen verursacht durch die Einhaltung des Datenschutzes, denn zum Beispiel dürfen die in der Job-Börse gewonnenen Bewerberprofile nicht unmittelbar den Vermittlern und Vermittlerinnen zur Verfügung gestellt werden, weil dies eine unzulässige Datenvorratshaltung wäre. Zum anderen ist die Datenqualität inhomogen durch den Parallelbetrieb von Alt- und Neusystemen, denn alte und unvollständige Datenbestände aus coArb und COMPAS werden in die Job-Börse übernommen, obwohl sie nicht ohne Weiteres zu den neuen Datenstrukturen passen. Hinzu kommt drittens ein sehr unterschiedliches Niveau bei der Datenqualität und -glaubwürdigkeit der individuellen Datensätze. Diese resultieren aus den vielen Kann-Eingabeoptionen, denn aus Datenschutzgründen dürfen viele relevante Angaben keine Muss-Eingabeoptionen sein. Bemerkbar macht sich viertens auch, dass Daten aus Kunden-Selbsteingaben resultieren, das heißt die Datenqualität ist heterogen und individuelle Angaben sind nicht extern beglaubigt bzw. belegt.

3. Der unklare BA-interne Stellenwert der Job-Börse: Insbesondere unter den BA-Beschäftigten, welche die Kunden zur Nutzung der Job-Börse motivieren sollen, hat die Job-Börse insgesamt ein eher negatives Image. Als Hauptgrund wird häufig angeführt, die Job-Börse würde gemessen an ihren Kosten relativ wenig Entlastung für die Beschäftigten bringen. Im Gegenteil hätte der Skandal um die Job-Börse eine enorme Belastung der BA-Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit sich gebracht. Um die Job-Börse dem Durchschnittskunden zu erklären, sei sie zu kompliziert. Aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sei zudem im Arbeitsalltag weder Zeit, sich selbst mit der Bedienung vertraut zu machen, noch, sie dem Kunden näher zu bringen. Unter den Vermittlern und Vermittlerinnen findet sich fast einhellig das Meinungsbild über die Job-Börse als mit einem Matthäus-Effekt („Wer hat, dem wird gegeben”) behaftet. Somit könne eine eigenständige und erfolgreiche Benutzung durch die Masse der Kunden auch in Zukunft gar nicht erst erwartet werden.

4. Die Job-Börse als Exklusivangebot für den Marktkunden: Vieles weist darauf hin, dass die Benutzerführung der Job-Börse zu komplex für alle Kundensegmente ist. Häufig wird von Nutzern, Vermittlern aber auch Produzenten der Job-Börse konstatiert, der VAM sei für den Idealkunden, den selbsttätigen Marktkunden gestaltet und vernachlässige damit den Großteil der Arbeitnehmerkunden. Auch die VAM-Projektverantwortlichen räumen mittlerweile ein, dass eine Job-Börse für alle Bevölkerungsgruppen schwer realisierbar ist. Durch ihre über-

ben Zugangsweg. Dies ist die einzige Möglichkeit eine „Barrierefreiheit" zu schaffen, die trotz allem keine Benachteiligung für bestimmte Gruppen bietet.

komplexe Funktionalität bei Eingabe und Ergebnisabfrage birgt die Job-Börse die Gefahr, Bewerberinnen und Bewerber mit einfachen Suchanliegen auszugrenzen, auf welche die vielen Suchoptionen unzutreffend sind und zudem meist abschreckend wirken. Eine klaffende Leerstelle im Gesamtkonzept sei das Fehlen einer schnellen und transparenten Suchmöglichkeit für einfache Beschäftigungen (wie zum Beispiel Bauarbeitsgehilfe oder Reinigungspersonal). Für die Masse der Kunden fehlt also ein so genannter „VAM light", was umso problematischer ist, da die Job-Börse ursprünglich mit dem Anspruch aufgetreten war, Angebote jenseits des vornehmlich von kommerziellen Börsen betriebenen akademischen Arbeitnehmer-Kundensegments anzubieten. Bei vielen Nicht-Marktkunden sei somit das Gegenteil von Selbstaktivierung, nämlich Frustration bewirkt worden.

5. *Unklare Suchergebnisse:* Die Job-Börse bietet zum Teil wenig nachvollziehbare und akzeptable Suchergebnisse, etwa in Form von gänzlich unpassenden Berufen oder Regionen, zum Beispiel Molkereikauffrau im Allgäu statt Tierärztin in Berlin oder Minijobs in Freiburg statt in Eberswalde. Fehlergebnisse dieser Art sind zum Teil auf die bewusste Abkehr von der so genannten „harten" Suche nach identischen Berufsfeldern zurück zu führen. Die Verschlagwortung der Matching-Maschine kann teilweise der Suche nach lediglich sinnvollen Ähnlichkeiten noch nicht gerecht werden, so dass die Job-Börse der Quantität an Angeboten den Vorzug gibt vor einer Auswahl weniger, aber passender Vorschläge.

Gemessen am Daten- und Anwendervolumen ist die Job-Börse zwar eines der umfangreichsten e-government-Projekte in Europa. Doch stellt sich die Frage, welche Erwartungen angesichts der ernsthaften Mängel sowie organisatorischen, technischen, rechtlichen und soziokulturellen Hürden realistischer Weise an die Job-Börse gestellt werden können. Weder die erhofften Entlastungseffekte am Arbeitsmarkt noch die Unterstützung der BA-Beschäftigten konnten bisher durch die Job-Börse erzielt werden.

Zumindest die quantitativen Leistungskennzahlen geben aber zu erkennen, dass die Job-Börse gut 1,5 Jahre nach ihrer Ersteinführung sich langsam als funktionstauglicher Zusatz-Service etabliert. Vorausgesetzt die Job-Börse wird auf Grundlage des professionellen Beschwerdemanagements und von qualitativ aussagefähigen Kundenbefragungen kontinuierlich verbessert, kann langfristig davon ausgegangen werden, dass die Job-Börse Prozess verbessernd zur Reform der Arbeitsvermittlung beiträgt. Begleitet durch das beschriebene aufwendige Fehler- und Beschwerdemanagement erfolgen bereits seit Dezember 2004 kontinuierliche Optimierungen und -Erweiterungen. So beispielsweise die missverständliche Aufhebung der ursprünglichen Trennung von Schnellsuche und erweiterter Suche, verbesserte Navigationen in der Ergebnisliste, allgemeine Optimierung der Ausbildungssuche, etliche Erweiterungen und Vereinfachungen des Bewerbungsmanagements und der selbstständigen Verwaltung der Bewerberprofile, erweiterte Möglichkeiten der anonymen Angebots-

Veröffentlichung sowie der verbesserten Suche und Kontaktaufnahme für Arbeitgeber und Arbeitnehmer.[358]

Auch Versuche zur verbesserten Einbindung des Teil-Projekts Job-Börse in die allgemeinen BA-Strukturen deuten auf wichtige Lernfortschritte der VAM-Verantwortlichen hin, die den in den Interviews viel gescholtenen „Projekt-Autismus" zu überwinden suchen. Dies bezieht sich insbesondere auf das Controlling und die Kommunikation der Job-Börse-Aktivitäten in die BA-Organisation hinein, aber auch die verbesserte Rückkopplung mit den Kundenreaktionen.

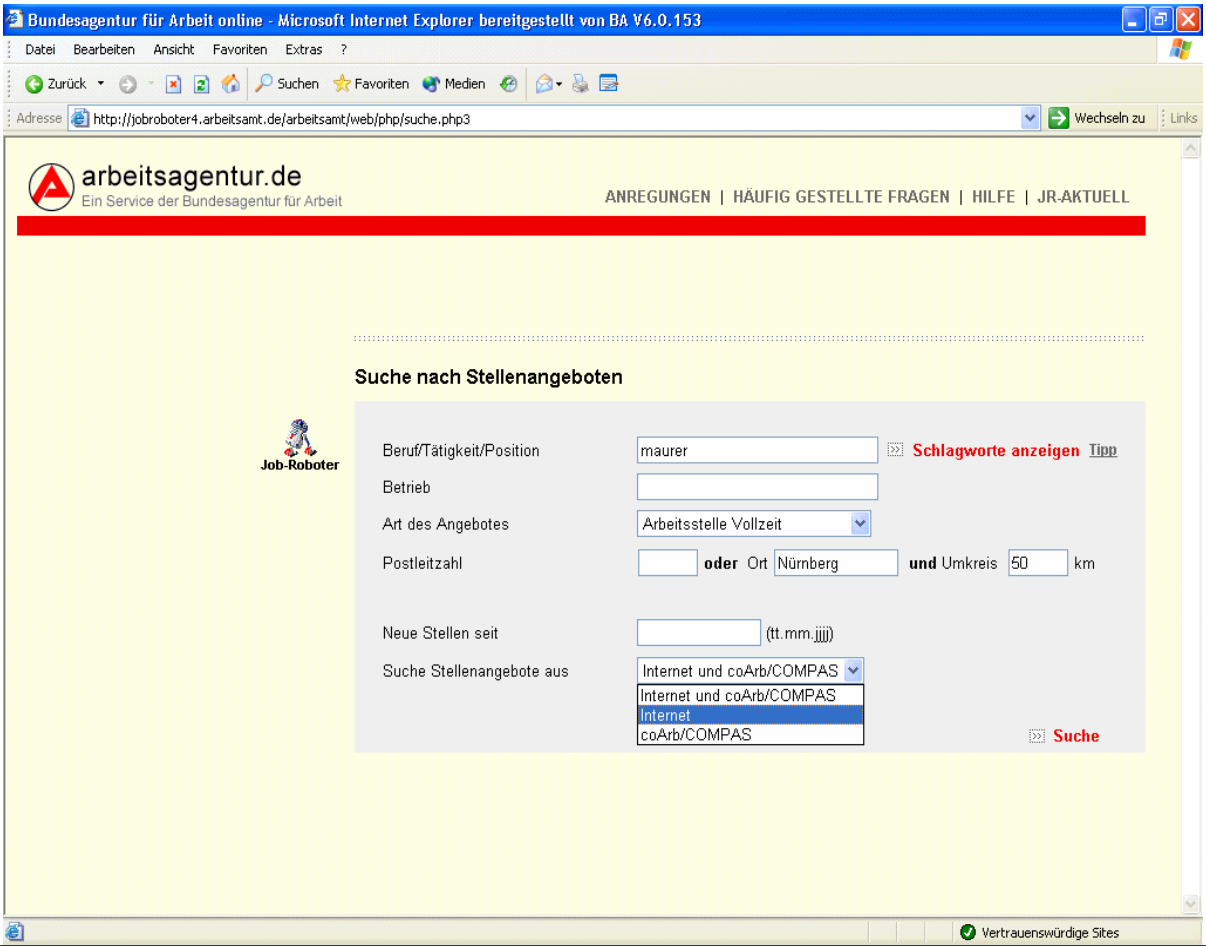
Mit ihren erweiterten Formen der Selbstinformation und Selbstbedienung stellt die Job-Börse zwar langfristig einen unverzichtbaren Schritt auf dem Wege der BA zum modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt dar. Zieht man jedoch den Vergleich zur außerordentlich hohen Akzeptanz der abgeschafften Vorläufersysteme in der Gesamt-Bevölkerung in Betracht (vgl. infas 2004), so sind die Wirkungen der Job-Börse hinsichtlich der ursprünglichen Ergebnis-Zielsetzungen ernüchternd. Unter den genannten Bedingungen der Systemverbesserung können sich diese bei Systemwechseln typischen Akzeptanzprobleme zwar möglicherweise schon in naher Zukunft als Übergangsphänomen erweisen. Angesichts der beschriebenen Defizite, der Zweifel an der Angemessenheit der Erwartungen, die an die Job-Börse gestellt wurden, sowie der mangelnden Einbettung dieses Informationssystems in die Organisationsveränderungsprozesse wäre dies jedoch in den nächsten Evaluationsschritten noch differenzierter zu überprüfen.

8.3.3 Der Job-Roboter: Die Stellenbörse für Vermittler und Vermittlerinnen

Der Job-Roboter ist eine Suchmaschine ausschließlich für die Vermittler, mit der diese auf Internetseiten von Unternehmen und Verwaltungen weitere Stellenangebote finden, die nicht in die Job-Börse eingeben wurden. So soll dem Kunden die meist mühsame Einzelrecherche erspart bzw. erleichtert werden. Arbeit Suchenden können so weitere zusätzliche Vermittlungsangebote gemacht werden, vorausgesetzt der Betrieb ist nach Anfrage des Vermittlers am Kundenkontakt interessiert.

[358] Vgl. PG VAM: Neue Funktionen der Job-Börse zum 9.12.04.

Abbildung 8.7: Screenshot Job-Roboter



Die Suchergebnisse des Job-Roboter werden in einem Web-Browser dargestellt und sind ähnlich aufgebaut wie die Ergebnisse herkömmlicher Suchmaschinen: Der gesuchten Tätigkeit folgt eine (anonymisierte) Nennung des Stellenanbieters sowie die Quellenangabe, woher das Angebot ursprünglich stammt. Dem Arbeitsort folgt eine Kurzbeschreibung des Arbeitgebers, dann die Tätigkeitsbeschreibung sowie mehr oder weniger detaillierte Hinweise auf das erforderliche Kompetenzprofil.

Leistungskennzahlen des Job-Roboters:

Durch den Job-Roboter konnten die Vermittler und Vermittlerinnen im letzten Quartal 2004 auf rund 63.000 Stellen zugreifen, davon ca. 56.000 in Westdeutschland und ca. 7.000 in Ostdeutschland. Nur zu etwa 8% kommt es zu Überschneidungen mit den durch die Job-Börse gemeldeten Stellenangeboten, das heißt 92 % aller Stellen, die der Job-Roboter lieferte, waren der BA ohne den Job-Roboter nicht bekannt.[359] In der Kalenderwoche 22/05, also Anfang Juni, wurden durch den Job-Roboter bereits über 310.000 Arbeitsstellen angeboten – die Zahl der Stellenangebote konnte also erheblich gesteigert werden.

[359] Vgl. IAB (2005).

Bei der Nutzung des Job-Roboters durch die Vermittler und Vermittlerinnen gibt der Statusbericht Auskunft über knapp 125.000 Aufrufe in der 22. Kalenderwoche 2005, was in etwa dem wöchentlichen Mittelwert seit Betriebsstart entspricht. Bedenkt man, dass dies die Aufrufe aus allen bundesweit zur Zeit ca. 180 Agenturen sind, so ist dies eine eher geringe Nutzung. Die Nutzungshäufigkeiten pro Agentur sind allerdings sehr unterschiedlich, es gibt Agenturen ohne einen einzigen Aufruf am Tag und Agenturen mit regelmäßig fast 700 Aufrufen.[360]

Zum Entwicklungsbedarf des Job-Roboters: Der Job-Roboter stellt zwar ein solides Instrument dar, welches aber relativ wenig von der Zielgruppe der Vermittler und Vermittlerinnen genutzt wird. Dies bestätigen sowohl die von der PG VAM geführten Statistiken als auch die in den Agenturen geführten Interviews. Für die Beschäftigten in den Agenturen hat der Job-Roboter kaum eine Bedeutung. Vielen Vermittlern und Vermittlerinnen war der Job-Roboter nicht einmal bekannt oder wurde wegen seines ähnlichen Namens häufig mit der Job-Börse verwechselt.[361]

Als Grund für mangelnde Nutzung und Bekanntheitsgrad des Job-Roboters wird von den BA-Beschäftigten vermutet, dass dieses Instrument Einsatzbedingungen unterstellt, die sich vom Vermittlungsalltag stark unterscheiden: das Öffnen einer weiteren Software, das Starten eines weiteren Suchlaufs sowie die relativ zeitaufwendige Auswertung und schließlich Darlegung der Ergebnisse gegenüber dem Kunden bedeutet für Vermittler und Vermittlerinnen eher eine *Be-* denn Entlastung. Ein brauchbares informationstechnisches Instrument, welches aus der Perspektive der Organisationsentwicklung gedacht war zur Unterstützung der hoch qualifizierten Mitarbeiterschaft im so genannten Kerngeschäft der BA, muss also nicht automatisch als solches akzeptiert und angenommen werden. Im Gegenteil, die mangelnde Nutzungsakzeptanz des in seinem Kosten-Nutzen-Verhältnis günstigen Job-Roboters (nur 2 % des VAM-Projektkosten-Umfangs) kann weniger der Technik angelastet werden, sondern ist stark beeinflusst durch die Bedingungen von Kundenstrom, Personal-Entzug sowie dem Ineinandergreifen verschiedener paralleler Reform-Aktivitäten. So kann potenziell jede noch so sinnvolle weitere Neuerung als zusätzliche Störung empfunden werden.

Anders als bei der Job-Börse liegen die erfolgskritischen Aspekte des Job-Roboters somit nicht so sehr in seiner Handhabbarkeit, sondern in der knappen Zeit des Personals für einen adäquaten Gebrauch der Suchergebnisse. Angesichts der bislang unübersichtlichen Vielzahl einzeln zu aktivierender und per Passwort frei zuschaltender Programme kann der Job-Roboter also auch als Störung empfunden werden. Hinzu kommen der steigende Aufwand

[360] PG VAM: Aufrufe des Job-Roboters nach Agenturen, Stand April 2005.

[361] Aus den Interviews und Dokumentenanalysen geht hervor, dass in Agenturen und in der Zentrale jeweils etwas anderes unter "VAM" verstanden wird: Verwenden Agentur-Mitarbeitende analog zu Medienberichten den VAM meist synonym mit lediglich der Job-Börse, so legt man in der Zentrale großen Wert auf die Verwendung des Kürzels "VAM" für alle vier Funktionseinheiten sowie die vielen Strukturveränderungen und zusätzlichen Dienstleistungen, die durch den VAM angestoßen wurden.

für Verwaltungs- und Statistikaufgaben sowie die Steigerung der Vermittlungs- und Beratungszeit, bei welcher ja schließlich der Kunden- und nicht der Computerkontakt im Zentrum stehen *sollten*.

8.3.4 „VerBIS": Das interne Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem für die BA-Beschäftigen

Das „interne Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem" VerBIS soll schrittweise die veralteten internen IT-Fachverfahren ersetzen, die teilweise aus den 70er Jahren stammen. Zunächst gilt dies jedoch nur für das seit 1977 existierende Computersystem zur Arbeitsvermittlung coArb und für das seit 1985 verwendete System zur Ausbildungsvermittlung COMPAS, womit allein ca. 2,1 Milliarden Datensätze ohne Datenverlust zu migrieren sind (Angabe laut PG VAM). Letztlich sollen durch eine einheitliche IT-Plattform alle Beratungs- und Vermittlungsfunktionen abgelöst werden und so nicht nur eine deutliche Entlastung für die Beschäftigten geschaffen werden, sondern auch eine effizientere IT-Unterstützung für die neuen Geschäftsprozesse, das heißt das Data Warehouse und Workflow Management.[362] Diese Form der Informationsintegration stellt insofern eine große Herausforderung für die BA dar, als hier Daten aus verschiedenen Quellen entnommen, bereinigt und einander angeglichen werden müssen, um ins Data-Warehouse geladen werden zu können. Durch die VerBIS-Einführung ergeben sich zudem vielfältige Neugestaltungen der zentralen Datenverwaltung für die Zielsteuerung.

Mit VerBIS wird für das Data Warehouse eine neue Schnittstelle notwendig, denn bislang liefern coArb und VerBIS verschiedene Daten. Bisher werden Datenveränderungen nur täglich und zusätzlich noch einmal monatlich wirksam. So treten mitunter Daten-Lücken und -Überschneidungen auf, die für die Geschäftsplanung sehr interpretationsbedürftig werden können (vgl. Kapitel 5). Ein Ziel ist, dass jede Änderung auch untertäglich datenwirksam wird. Diese Planungsschritte beziehen sich aber nur auf Daten für den SGB III-Bereich und nicht auf den des SGB II. VerBIS liefert darüber hinaus auch neue Funktionen zur Erhöhung der Datenqualität, so zum Beispiel der „Statusassistent", der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlasten soll, indem er automatisch Daten generiert und sie auf Plausibilität prüft, damit diese Daten exakt genug für das Controlling sind. Als weitere Neuerung für die Datenbankvoraussetzungen liefert VerBIS zum Beispiel den „lesbaren Werdegang", eine chronologische Abfolge von zurückgelegten Arbeits- und Arbeitslos-Zeiten. VerBIS soll diesen Werdegang für die Datenbank lesbar machen, indem die individuellen Daten 25 verschiedenen Werdegangs-Typen zugeordnet werden sollen.

[362] Ein Data-Warehouse wird aus unterschiedlichen Datenquellen beliefert. Zentral werden in einem Data Warehouse Kopien aus dezentralen Datenbanken angelegt und übergreifende Datenanalysen für längere Zeiträume möglich, die der unternehmerischen Entscheidungsfindung dienen sollen.

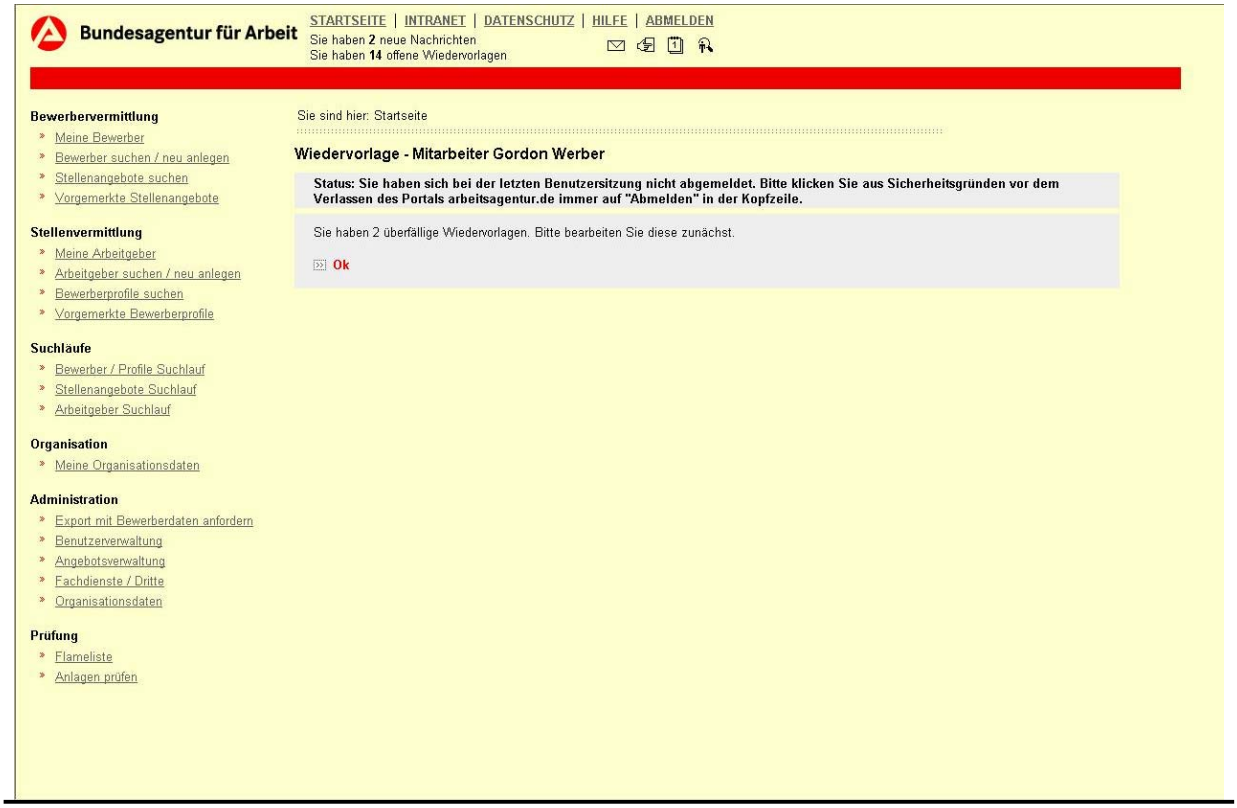
An die neue VerBIS-Anwendung werden insgesamt hohe Erwartungen in den Agenturen gestellt. Angesichts der stark veralteten Anwendungen arbeitet das System schon seit Jahren an seinen Grenzen. Im Arbeitsalltag des BA-Personals äußert sich dies in den verschiedenen Bereichen beispielsweise so: mehrmals in der Woche vorkommende Betriebsausfälle, die mitunter Stunden dauern; Verlangsamung von Arbeitsabläufen (von bis zu 20 Sekunden zur Eingabe eines Wortes oder mehreren Minuten zum Ausdruck einer Formularseite), Dateneingaben, die gar nicht oder erst um Tage verzögert wirksam werden. Diese Arbeitsbehinderungen und Verunsicherungen sind besonders in den auf das Kundenzentrum umgestellten Modellagenturen inakzeptabel, da bei strikter Terminierung, telefonischer Sachbearbeitung ein Ausfall der IT ein besonderes Ärgernis für Personal wie für die Kunden ist. Von einem zufrieden stellenden Arbeiten ohne herkömmliche, das heißt gegenständliche Akte sind viele Arbeitsabläufe in der BA noch weit entfernt.

Besondere Herausforderung des Teil-Projekts VerBIS liegt darin, schrittweise die fast unüberschaubare Fülle von veralteten Fachanwendungen aus den 80er Jahren abzulösen.[363] Erwartet wird eine deutliche Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter allein schon durch den Wegfall der jetzigen störenden Neueingabe von Benutzer-Passworten beim Wechsel zwischen den Fachanwendungen. Zur neuen Bedienungsführung und Benutzeroberfläche soll außerdem eine deutliche Verbesserung der Datenqualität möglich werden, indem tendenziell alle Vermittlungs- und Beratungsprozesse des Kundenzentrums über ein gemeinsames System unterstützt werden und somit der administrative Aufwand reduziert werden kann. VerBIS soll so langfristig nicht nur zur Entlastung der IT-Diensteistungen vor Ort in den Agenturen beitragen, sondern soll darüber hinaus auch erweiterte Möglichkeiten der bundesweiten Arbeitsvermittlung bieten.

Über den Ersatz bzw. die Integration der Alt-Systeme hinaus muss VerBIS in Zukunft selbst noch um zusätzliche (reformbedingte) Funktionen erweitert werden (zum Beispiel Handlungsprogramme, SGB II-Veränderungen sowie neue Arbeitsabläufe im Kundenzentrum). VerBIS steht damit in dem Zwiespalt, einerseits die Funktionalität der Altsysteme in der neuen Systemlandschaft genau abbilden zu müssen und andererseits gleichzeitig antizipierend auf die Systemanforderungen der Reform eingehen zu müssen – inklusive absehbarer Reformkorrekturen oder -eingriffe. Bei dieser Gratwanderung zwischen Alt- und Neusystem besteht die Gefahr, dass sich Standards etablieren, die ursprünglich jedoch nur als Übergangslösungen gedacht waren.

[363] Eine Übersicht über die Masse an BA-Fachanwendungen findet sich zum Beispiel im über 500seitigen IT-Rahmenkonzept der BA.

Abbildung 8.8: Screenshot VerBIS



Aktueller Entwicklungsstand der VerBIS-Einführung: Die Funktionseinheit VerBIS ist diejenige mit den meisten zeitlichen Abweichungen vom ursprünglichen Projektplan. Die Verzögerung der VerBIS-Einführung ist nicht nur fachlich-technisch bedingt. Neben der Skandalisierung des VAM im Zuge des Korruptionsverdachts sind es Überlappungen zu parallelen Reformelementen, die die VerBIS-Fertigstellung verzögern. Hier sind etwa die Handlungsprogramme und die SGB-II-Veränderungen zu nennen, die schon in der Planung von VerBIS hätten Berücksichtigung finden müssen. Die VerBIS-Inbetriebnahme war ursprünglich für den 1. Mai 2004 in der Fläche geplant, wurde aber im Kontext des Skandals gestoppt.

Termin-Fahrplan zur VerBIS-Einführung (Stand Juni 2005)	
Kick-off-Veranstaltung für die Wiesbadener Pilotierung	2.2.2005
Nürnberger Modellerprobung	25.4.-25.5.2005
Wiesbadener Pilotierung	4.7.-12.8.2005
Verzahnung VerBIS-Data-Warehouse	ab 19.7.2005
Start der Flächeneinführung	ab November 2005

Bisher sind folgende Vorbereitungsschritte der Inbetriebnahme erfolgt: Eine *Kick-off-Veranstaltung* fand zur Vorbereitung der Beschäftigten auf die VerBIS-Pilotierung in der A-

gentur Wiesbaden[364] im Februar 2005 statt. Darauf folgte die *VerBIS-Modellerprobung* auf einer Nürnberger Testplattform mit insgesamt 29 Teilnehmenden aus der Praxis von April bis Mai. Die Wiesbadener *VerBIS-Pilotierung* ist für den Sommer 2005 vorgesehen. Planmäßig soll die *Verzahnung des Data Warehouse* mit VerBIS zwei Wochen nach Beginn der VerBIS-Pilotierung. Die Migration der Daten von VerBIS ins Alt-System liegt dabei in der Verantwortung des Data-Warehouse-Teams, welches angesiedelt ist im BA-Zentralbereich Controlling und Finanzen, Bereich Steuerung und Statistik (CF 3). Denn die in VerBIS gewonnenen Daten müssen so lange migriert werden, bis coArb und COMPAS mit der letzten VerBIS-Tranche ganz vom Netz gehen. Für den Zeitraum ab Beginn der Pilotierung von VerBIS bis zum Abschluss der Flächeneinführung sind zudem eine Reihe von Störungen zu erwarten, die unter anderem bedingt sind durch den Parallelbetrieb zwischen Agenturen, die mit VerBIS arbeiten, und Agenturen, die vorläufig weiter mit den Verfahren coArb und COMPAS arbeiten.[365]

Mit der Pilotierung soll dann nach der Sommerpause 2005 sichergestellt werden, dass das Produkt ausgereift genug ist für die Flächeneinführung im Tranchenverfahren. Überprüft werden soll die Datenmigration zu den wichtigsten Schnittstellen der BA-IT-Verfahren sowie vor allem die Abdeckung der Funktionen der abzulösenden Alt-Systeme coArb und COMPAS, jedoch zunächst ohne die noch zu bewerkstelligenden SGB II-Erweiterungen. Die Pilotierung in Wiesbaden soll im Echt-Betrieb erfolgen, das heißt alle Stellen- und Bewerberdaten der Modellagentur müssen aus coArb und COMPAS in das neue System übermittelt werden, so dass die Neueingabe und Administration der Stellen- und Bewerberangebote dann ausschließlich über VerBIS stattfindet. Da die Datenstrukturen und Funktionalitäten in VerBIS von den Systemen coArb und COMPAS in vielen Bereichen abweichen, können bestimmte Abhängigkeiten und Konstellationen der Daten bei der Übernahme nicht komplett abgedeckt werden. Dies hat zur Folge, dass Daten neu strukturiert und zusammengefasst werden bzw. dass einige Informationen nicht aus den Datenbeständen übernommen werden. Allerdings soll eine qualitativ bestmögliche Datenübernahme durch gesonderte Testläufe im Vorfeld gewährleistet werden, die der tatsächlichen Migration in Kooperation mit der Agentur Wiesbaden vorausgehen.

Frühestens ab Ende November 2005 könnte dann mit der *VerBIS-Flächen-Einführung* im Tranchenverfahren begonnen werden. Geplant sind in der ersten Trance weitere neun Agen-

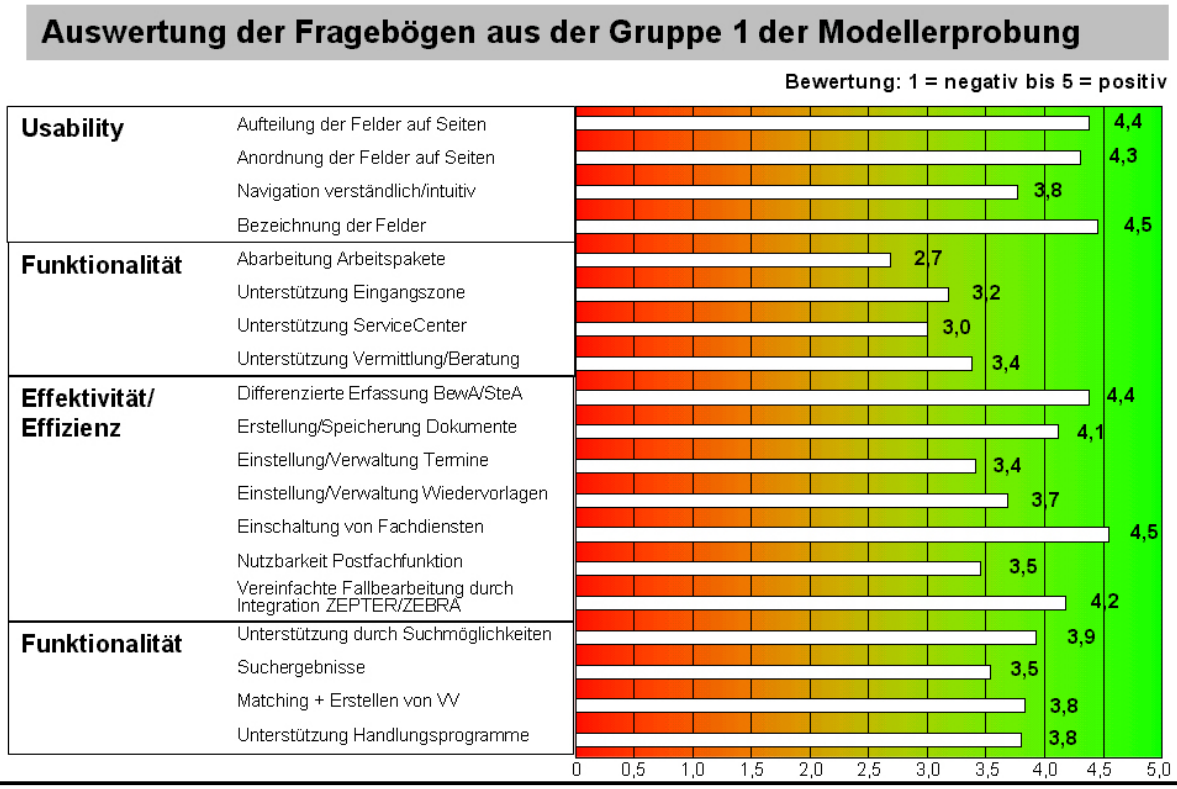
[364] Die Pilotierung von VerBIS findet damit in einer Agentur ausschließlich mit optierenden Kommunen statt, denn die SBG II-Funktionalitäten fehlen zu diesem Zeitpunkt noch. Mit der Wiesbadener Agentur wurde zudem ein Amt ausgewählt, das sich seit dem 11.5.05 in der Umstellung auf das Kundenzentrum befindet.

[365] Die Datenbestände der auf VerBIS umgestellten Agenturen sollen konsequenterweise nicht mehr in den Alt-Systemen aktualisiert werden. Während des Parallelbetriebs wird aber die Zusammenarbeit zwischen umgestellten und nicht umgestellten Agenturen ermöglicht durch agenturübergreifend lesende Zugriffe auf die Daten der Alt-Verfahren coArbNT- und COMPAS sowie auf die Daten, die durch Job-Börse-Veröffentlichungen gewonnen wurden. Die PG VAM bemüht sich zudem, gesonderte Handlungsempfehlungen bereit zu stellen für spezifische Fachabläufe, etwa wenn von einer VerBIS-Agentur in eine coArb bzw. COMPAS-Agentur vermittelt wird.

turen mit optierenden Arbeitsgemeinschaften. Die Flächeneinführung wird sich über mehrere Monate hinziehen, genaue Termine können erst festgelegt werden nach einer für die Umsetzung des SGB II notwendigen Hardware-Erweiterung und der damit zusammenhängenden Tests. Angesichts der hier beschriebenen Gesamtkomplexität sowie den vielen absehbaren Einführungsproblemen von VerBIS, bleibt allerdings abzuwarten, ob der im Juni 2005 gültige Zeitplan der VerBIS-Einführung überhaupt eingehalten werden kann.

Für die Evaluation von VerBIS können zu diesem Zeitpunkt lediglich erste Rückmeldungen der Testpersonen berücksichtigt werden, welche die Projektgruppe VAM nach der Modellerprobung zur Verfügung stellen konnte.[366] Getestet wurde VerBIS in verschiedenen Anwendungsfällen und Rollenspielen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Modellerprobung beurteilten die VerBIS-Anwendung insgesamt zwar positiv, wobei hier allerdings angesichts der geringen Fallzahl der ersten Testgruppe von 19 Personen keine Verallgemeinerungen möglich sind.

Abbildung 8.9: "Auswertung der Fragebögen aus der Gruppe 1 der Modellerprobung"[367]



Starke Mängel wurden bei der Navigation sowie bei der Dateneingabe des Arbeitspakets erkannt.[368] Überdurchschnittlich gut wird die Einschaltung von Fachdiensten beurteilt. Die

[366] Vgl. dazu ausführlich PG VAM: Evaluierung VerBIS, Mai 2005 sowie Ergebnisse der Modellerprobung VerBIS, Juni 2005.
[367] Quelle: Evaluierung VerBIS, Projektgruppe VAM, Mai 2005.
[368] Das Arbeitspaket ist ein Formular-Paket, das der Kunde vor seinem ersten Vermittlergespräch auszufüllen hat. Das Arbeitspaket ist zwar kundenfreundlich konzipiert, indem es der logischen Reihenfolge beim Ausfüllen entspricht. Für eine effiziente Dateneingabe aber sei es außerordentlich umständlich und ungeeignet.

Funktionalität von Such- und Matching-Möglichkeiten bekommt ebenfalls ein gutes Feedback, jedoch lässt – wie bei der Job-Börse – die Darstellung der Suchergebnisse zu wünschen übrig.

Eine erste Gesamtauswertung der Nürnberger Modell-Erprobung gibt Aufschluss über die Akzeptanz von VerBIS in den verschiedenen Funktionsbereichen des Kundenzentrums: Bei der Arbeitsvermittlung und Eingangszone wurde die hohe funktionale Übereinstimmung mit den Alt-Systemen begrüßt, jedoch die Terminverwaltung in den Eingangszonen als schlecht beurteilt. Unterschiedlich bewertet wurde die Erstellung von Vermittlungsvorschlägen. Adäquat für das Service Center werden zwar Datenaufteilung und Feldbezeichnungen von VerBIS beurteilt, nicht aber die Terminverwaltung und das Zusammenspiel zwischen Arbeitspaketen und VerBIS. In der Berufsberatung und Rehabilitation wurden die verschiedenen Suchmöglichkeiten immerhin positiv aufgenommen. Kritisch hingewiesen wird von den Testpersonen schließlich darauf, dass die von technischen Informationssystemen gelieferten Suchergebnisse nicht nur Zeit, sondern auch einer „personalen“ Fachexpertise bedürfen. Diese Rückmeldung wirft Licht auf eine strukturelle Problematik in den qualitativen Voraussetzungen des Gesamtprojekts VAM und wird im Folgenden noch auszuführen sein (vgl. Kapitel 8.4).

Parallel zur Pilotierung soll auch ein VerBIS-Schulungskonzept erprobt werden. Sowohl ein detailliertes Qualifizierungs- als auch Betreuungskonzept von Agentur- und UHD-Mitarbeitenden durch Projektverantwortliche und VAM-Implementierungsberater liegen für die Pilotierung und Flächeneinführung vor.[369] Langfristig soll eine „Schulungsdatenbank” zur Verfügung gestellt werden. Während der Pilotphase ist eine intensive Vor-Ort-Betreuung der Anwender durch das Projekt vorgesehen. Diese dient auch dazu, gegebenenfalls auftretende Probleme schnellstmöglich zu identifizieren und beheben zu können. Außerdem werden alle VAM-Implementierungsberater zumindest zeitweise an der Pilotierung teilnehmen, um vor Ort praktische Erfahrung bei der Einführung von VerBIS gewinnen und die Pilotierung in Wiesbaden damit unterstützen zu können.[370]

Das Teilprojekt VerBIS ist ein unvermeidbarer, längst überfälliger und damit unerlässlicher Schritt der Reformierung der internen Strukturen im Vermittlungs- und Beratungsgeschäft der BA. Konsequent ist es, diese interne Neugestaltung möglichst früh zu verknüpfen mit den neuen externen Dienstleistungsangeboten (vor allem der Job-Börse). Mit seiner Substitution zweier Verfahren stellt VerBIS jedoch lediglich einen ersten Teilschritt bei der Erneuerung interner Fachverfahren dar. Insofern bedürfen auch die durch den zeitlichen Verzug noch erhöhten Erwartungshaltungen gegenüber VerBIS einer realistischen Klärung. VerBIS darf

[369] UHD=User help desk. Dies ist die zentrale interne Hotline für technische Fragen, also eine telefonische Hilfedienstleistung für BA-Beschäftigte.
[370] Vgl. PG VAM: Pilotierungsschreiben, Mai 2005.

nun keinesfalls – wie dies anfänglich bei der Job-Börse war – mit Automatisierungserwartungen überfrachtet werden.

Dennoch stellt VerBIS eine neue Technologie dar, mit der sich die Vermittler neue Arbeitstechniken aneignen können, denn hier wird eine Technologie zur Verfügung gestellt, mit der zusätzliche und andere Informationen im Vermittlungsgespräch verknüpft und verarbeitet werden können. Mit VerBIS wird also einerseits *nur* eine neue Software zur Verfügung gestellt, andererseits soll diese Anwendung eine neue Dynamik in den Vermittlungs- und Beratungsprozess bringen. Durch die Verzahnung von internen und externen Informationen, die sich der oder die Vermittler/-in auf den Bildschirm ruft, wird das Medium Computer noch stärker als zuvor zur "dritten Person" im Vermittlungsgespräch. Eine erfolgreiche Aneignung von VerBIS setzt zweierlei voraus: Erstens, dass das System den realen und nicht den im Konzept unterstellten Arbeitsbedingungen gerecht wird und zweitens, dass die Vermittler und Vermittlerinnen auch motiviert sind, ihre Arbeitsweise gemäß den neuen Möglichkeiten des Informationssystems zu verändern und ihr Feedback auch konstruktiv zurückmelden. Nur wenn die Arbeitsbedingungen und die Beteiligung der Vermittler und Vermittlerinnen im Konstruktionsprozess von VerBIS berücksichtigt werden, kann das „Kerngeschäft" Vermittlung die Intensität und Informationstiefe bekommen, wie sie im Konzept des Kundenzentrums der Zukunft angestrebt wird.

Es wäre fatal, hier allein auf eine Optimierung der IT zu setzen und dabei die Arbeitsrealität und Motivation der Vermittler/innen außer Acht zu lassen, denn diese ist ebenso entscheidend wie eine einwandfreie Funktionalität der IT. Das macht eine stärker dialogische Systementwicklung nötig, die mehr Zeit kostet. Langfristig wäre ein partizipatives Systemdesign aber risikoärmer.[371] Um dauerhaft zu einem funktionstüchtigen Instrument zu werden, muss VerBIS an den Erfahrungen und den Bedarfen der Beschäftigten ansetzen. Die Beschäftigten sind aber bisher kaum auf die VerBIS-Einführung vorbereitet, ein Großteil ist nicht über die anstehende Flächeneinführung von VerBIS informiert.

Große Unzufriedenheit mit der alten IT, geringe Akzeptanz der neuen, sowie gleichzeitig hohe Erwartungen an eine Entlastung von mühsamen System-Wechseln stellen die VerBIS-Einführung vor eine große Herausforderung. Der IT-Teil des zweiten Evaluationsberichts wird sich daher stärker auf die Erfahrungen mit VerBIS konzentrieren und dabei die Erfolgs- und Kritikpunkte des Systems noch stärker hinsichtlich der Personalunterstützung im Kundenzentrum der Zukunft untersuchen.

8.4 Zusammenfassung: Vorläufige Bewertung der IT in der BA

Bisher konnte das Entwicklungsprojekt VAM nur teilweise für interne und externe Dienstleistungsprozesse wirksam werden. Langfristig betrachtet bedeutet aber die Implementierung

[371] Vgl. Coy/Gorny/Kopp u.a. (1993); Floyd (1993).

aller Funktionseinheiten eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer angemessenen IT-Unterstützung des modernen Dienstleisters BA, auch wenn dies kurzfristig zu erheblichen Störeffekten führen kann (wie zum Beispiel nicht intendierten Nebenfolgen oder Unverträglichkeiten im vorübergehenden Parallelbetrieb von Alt- und Neusystemen). Die kritische Betrachtung des Projekts VAM sowie die Würdigung seiner Leistungen haben jeweils unterschiedliche Stärken und Schwächen seiner externen und internen Teilprojekte zu Tage gefördert.

8.4.1 Die IT zur Unterstützung der Kunden

Hinsichtlich der Reformziele (Markttransparenz, Beschleunigung von Ausgleichsprozessen, Personalentlastung, Kundenaktivierung etc., vgl. Kapitel 8.2) ist vor allem die *Job-Börse* höchst problematisch. Ihre eingeschränkte Benutzerfreundlichkeit, ihre unzureichende Datenqualität, die Komplexität ihrer Datenabfragen und Suchergebnisse, ihre damit zusammenhängende Adressierung vornehmlich privilegierter Kundengruppen sowie ihr negatives Image bei den Beschäftigten führen zu der Schlussfolgerung, dass die Job-Börse die ihr gesetzten Ziele bisher nicht erreichen konnte.

Zwar gehören erweiterte Formen der Kunden-Selbstinformation und -Selbstbedienung zum wichtigen Bestandteil moderner Dienstleistung und sind daher unverzichtbar für die Reform der BA. Doch sollte diese Zwischenevaluation zu einer realistischen Prüfung nicht nur der Ergebnisse der neuen IT-gestützten externen Dienstleistungen genutzt werden, sondern auch ihrer Zielsetzung. Dies gilt insbesondere für die voraussetzungsvollen Annahmen über die Automatisierbarkeit der Arbeitsvermittlung, insbesondere den bi-direktionalen Profilabgleich. Ihm gegenüber erweisen sich die BA-Dienstleistungen tagtäglich als weitaus komplexere Vorgänge. Somit sollten die kritischen Erfahrungen mit der Job-Börse zu der konstruktiven Frage Anlass geben, ob die Zielsetzung eines automatischen Matching ohne jede personale Plausibilitätsprüfung überhaupt realistisch ist – bzw. wie viele Erprobungsspielräume und Ressourcen man diesem Experiment noch zubilligen will bzw. kann. Vor allem in ihrem konzeptionellen Anspruch, die Kundenbeziehung der BA grundsätzlich neu zu gestalten und tendenziell alle Kunden zur Selbstaktivität zu motivieren, konnte sich die Job-Börse bisher als nicht sehr erfolgreich ausweisen.

8.4.2 Die IT zur Unterstützung der Beschäftigten

Der *Job-Roboter* kann zwar als ein funktionales und stabiles Instrument bewertet werden; Bedenken an seiner Nützlichkeit beziehen sich jedoch vor allem auf seine relativ geringe Nutzung bei der Zielgruppe der Vermittlerinnen und Vermittler. Die Gründe für die mangelnde Nutzung sind in der Überlagerung verschiedener Reformaktivitäten zu vermuten sowie an den exponenziell steigenden Verwaltungs- und Statistikdokumentations-Aufgaben, die das

Personal zunehmend belasten und damit potenzielle Entlastungsstrategien durch technische Informationssysteme neutralisieren oder ihnen gar zuwiderlaufen.

Die interne Anwendung *VerBIS* stellt mit ihrer Substitution lediglich zweier Verfahren nur einen ersten Teilschritt bei der dringend notwendigen Aktualisierung der BA-Fachverfahren dar. Den insgesamt hohen Erwartungshaltungen gegenüber der in den Agenturen als überfällig wahrgenommenen VerBIS-Einführung steht jedoch eine sehr schwache Akzeptanz der IT-Reformen gegenüber. Die Misserfolgsmeldungen über die externen Funktionseinheiten haben auch bei BA-Beschäftigen die Skepsis gegenüber dem BA-IT-Management vergrößert.

Korrespondieren die externen Funktionseinheiten des VAM mit dem Konzept des Kundenzentrums, indem hier eine neue Form der Kundensteuerung auch außerhalb der räumlichen Möglichkeiten der BA eingeführt wird, so sind demgegenüber die internen Formen der IT-Unterstützung des BA-Personals in den Hintergrund geraten. In der Projektplanung wurde demonstrativ der nach außen gerichteten IT der Vorzug gegeben und dies auf Kosten einer internen Modernisierung der Informations- und Kommunikationsstrukturen. Dies ist zwar nachvollziehbar, da mit der Gesamtreform die Außenbeziehungen verbessert werden sollen; leichtfertig ist es jedoch, mit Versprechungen nach außen zu treten, wenn die internen Voraussetzungen dafür noch nicht geschaffen sind.

8.4.3 Reflexive Automatisierung und Personen gebundene Expertise

Symptomatisch für das sozio-technische Konstruktionsprinzip des VAM scheint es auch zu sein, dass von den Produzenten bisher übersehen wird, wie sehr die von den technischen Systemen gelieferten Informationen weiterhin – oder sogar mehr noch – eine *personale Expertise* bei deren Interpretation und Vermittlung an den Kunden erfordern. Dies gilt bei den Informationssystemen Job-Roboter und VerBIS für die Beratungsfachkräfte, aber auch bei der externen IT-Dienstleistung Job-Börse für die Kunden.

Fragwürdige Vorannahmen über die Anforderungen verschiedener Nutzer - wie Kunden und Beschäftigte - gingen ungeprüft in die Gestaltung des VAM ein. Zusätzlich wurden informationstechnische Leistungsdaten überschätzt.[372] Dabei zeigen bereits Studien zur Implementierung der alten BA-Fachanwendungen, dass die qualitativen Anforderungen hochwertiger personeller Beratungs- und Vermittlungsarbeit mit deren Automatisierung steigen und nicht abnehmen.[373] Je weniger die Vermittlungsarbeit durch harte Suchkriterien und formalisierte Datenabfragen bestimmt ist und um weiche Kriterien erweitert sein soll, umso anspruchsvoller wird die Personen gebundene Vermittlungsarbeit und umso wichtiger die Mitwirkung des

[372] IT-Anforderungen arbeitsteilig und interdisziplinär kommunizieren zu müssen, ist schwer genug. Die Abstraktheit von Informationssystemen und die komplizierten Vorgänge bei der Automatisierung sozialer Vorgänge birgt immer die Gefahr der falschen Vereinfachung und Unterschätzung der zu automatisierenden Vorgänge (vgl. Welz/Ortmann 1992). Dies gilt auch für IT-Vorhaben in der Wirtschaft, nur stehen diese nicht annähernd so unter öffentlicher Observation wie die BA und ihr Projekt VAM.

[373] Vgl. Bahnmüller/Faust (1992).

Personals bei der Gestaltung der sie unterstützenden Technik. Sicherlich ist partizipative Systemgestaltung bei rund 90.000 Beschäftigen stets nur eingeschränkt möglich, allerdings sollte dies kein Grund sein, das System am Bedarf und vor allem an bereits hoher *vorhandener* personaler Expertise der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorbei zu entwickeln. Die interne IT-Dienstleistungsunterstützung ist gemäß dem höchst voraussetzungsvollen Kundenzentrum-Konzept[374] auf eine einwandfreie IT-Funktionalität angewiesen. Im BA-Alltag sorgt die jetzige IT zwar auch für Entlastung, aber gleichzeitig ist sie selbst zum Belastungsfaktor geworden.

8.4.4 Steuerungs- und Verantwortungsdefizite der IT-Reform

In der politischen Auseinandersetzung um die Zukunft der BA spielte das Projekt VAM ganz eindeutig eine herausragende Rolle. Ins Zentrum der öffentlichen Kritik geriet die IT der BA im Frühjahr 2004 nicht nur wegen ihrer bereits genannten funktionalen Defizite, sondern vor allem wegen der undurchsichtigen Mängel ihrer Projektsteuerung und Finanzierung. Unter dem Schlagwort „Kostenexplosion“ wurde der VAM zu einem öffentlichen Skandal wegen seiner rasanten Kostenentwicklung von ursprünglich € 35 Mio. auf über € 163 Mio.[375] Die Unternehmensberatung Accenture hatte im Frühjahr 2003 ursprünglich ein erstes Angebot mit ca. € 35 Mio. eingereicht, aus dem kurz darauf ein vertraglich vereinbarter Kostenrahmen von € 65,5 Mio. wurde. Ein Jahr später im Februar 2004 ergab sich eine neue Kostenschätzung von € 98 Mio. wegen für nötig gehaltener zusätzlicher VAM-Anforderungen. Spekulationen über Korruption und Kostenmanipulationen konnten weder von der Innenrevision noch vom Bundesrechnungshof bestätigt werden.[376] Neben der Kostenprüfung wurden auch vergaberechtliche Fragen und die Projektaufsicht begutachtet[377], welche hier nicht Gegenstand der Evaluation sein können. Nach einer Prüfung durch die Innenrevision wurde ein Kostenrahmen von € 163 Mio. für den VAM und etwaige zusätzliche Anforderungen vereinbart. In einem Risikobericht wurde auf folgende Schwächen hingewiesen: Verzögerung der VerBIS-Pilotierung und -Flächeneinführung, technische Defizite, fehlende Akzeptanz bei den BA-Mitarbeitenden sowie Kostenüberschreitungen. Darüber hinaus wurde in diesem Audit ein Maßnahmenkatalog zur Minimierung der Risiken entwickelt.[378] Bundesrechnungshof und interne Schätzungen gehen von weiteren Kostensteigerungen aus, die teilweise durch die erweiterte Systemauslegung für den SGB II Bereich verursacht werden.[379]

[374] Vgl. Kapitel 6.

[375] Das allgemeine Entsetzen über die Kosten des VAM wurde noch zusätzlich verschärft durch die hier bereits problematisierte äußert missverständliche Darstellung des VAM. Wegen der bereits genannten Verwechslungsmöglichkeiten seiner vier Funktionseinheiten (vgl. 8.2) wird der VAM häufig fälschlicherweise mit nur einer seiner Funktionseinheiten gleichsetzt: entweder dem Online-Portal, das nur etwa 3 % des Gesamtbudgets ausmacht oder der Job-Börse, die nur ca. 20 % umfasst. Zudem wird die mit 75 % kostenintensivste Funktionseinheit VerBIS gar nicht nach außen sichtbar.

[376] Vgl. BRH 2005.

[377] Vgl. Deutscher Bundestag 2005a+b.

[378] Vgl. PG VAM. Lenkungsausschuss VAM: Statusbericht zum 10. Februar 2005.

[379] Vgl. BA-Zentrale, Bereich Controlling (2005): Übersicht Projekt VAM, Stand 04/2005; Bundesrechnungshof (2005).

8.4.5 Die Gefahr der Entkopplung von IT-Reform und BA-Gesamtreform

Sowohl von seinem Entstehungszusammenhang als auch von seiner Durchführung verlief das Projekt VAM vom allgemeinen BA-Reformprozess relativ entkoppelt.[380] Am gut gemeinten Vermittlungsunterstützungs-Instrument Job-Roboter lässt sich illustrieren, wie sehr vielfache Reformüberlappungen schließlich die Adressaten bei der Nutzung dieser informationstechnischen Hilfsangebote hemmen. Die verschiedenen Reformimpulse sind nicht konzertiert und bleiben ein Stückwerk, das letzten Endes mühsam von den Nutzern – seien es BA-Beschäftigte oder Kunden – in der Praxis zusammengesetzt werden muss.

Mit der Neuordnung der IT in der BA ist zwar ein wichtiger Modernisierungsprozess in Gang gekommen. Dieser orientiert sich aber zu wenig an den grundsätzlichen Leitbildern der Veränderung. Trotz der Lernprozesse, die teilweise schon zur Überwindung des so genannten Projektautismus beigetragen haben, ist die IT-Entwicklung zu weit entkoppelt von den realen Prozessen innerhalb der Gesamtorganisation der BA.[381]

Viele Erfahrungen und Einsichten aus dieser problematischen Entwicklung der IT-Reform können aber für zukünftige IT-Vorhaben nutzbar gemacht werden: Zum einen die Notwendigkeit klarer Geschäftsprozessanalysen als Voraussetzung für die Neu-Gestaltung der IT. Bloß erweist sich dieser Schritt gerade als erschwert, wenn die IT-Reform parallel und entkoppelt zu einem Organisationsentwicklungsprozess stattfindet, der die Geschäftsprozesse gerade grundlegend verändert. Mit der Kundenzentrum-Reform befinden sich die Agenturen momentan in umfangreichen Veränderungen und sollen eingefahrene Routinen durchbrechen. Eine Entkoppelung der IT-Projekte von der Gesamt-Organisation und deren Reformprozess hätte zum anderen der stärkeren Verbindung von Fach- und IT-Kompetenz entgegen wirken können. Hier sind bereits deutliche Lern-Fortschritte der IT-Verantwortlichen zu erkennen, etwa was die Verzahnung von Fachlichem mit dem Technischen angeht (zum Beispiel das BA-Projekt „Pro IT – Go IT") sowie die bereits erwähnten verbesserten Aktivitäten zur Dokumentation und Veröffentlichungen der IT-Leistungen. Das BA-interne Monitoring der Leistungsfähigkeit der VAM-Funktionseinheiten bezieht sich aber weiterhin auf rein technische Daten; wünschenswert wären jedoch in Zukunft auch interne Aussagen über die Nutzungs*qualität*.

Statt einem weiteren Festhalten der IT-Planungen an rein theoretischen, das heißt nur konzepthaften, aber nicht realitätsnahen Schemata unternehmerischer Ablauforganisation, wäre

[380] In den geführten Interviews mit verschiedenen VAM-Akteuren wurde eine Projektgenese erkennbar, die eher einer Summierung verschiedener existierender IT-Aktivitäten und der dynamischen Multiplikation von IT-Vorhaben gleicht, als einem strategischen Reformplan vom Reißbrett, was keine Seltenheit in der IT- und Organisationsentwicklung ist. War das Projekt VAM zunächst als Neugestaltung des Webauftritts und vorhandener Vermittlungsdienstleistungen gedacht, koppelten sich weitere Projektteile daran, wie der Job-Roboter und etliche Marketingstrategien.

[381] So begrüßten manche der befragten IT-Experten unser Evaluationsteam mit den Worten: „Sie haben also schon Untersuchungen in den Kundenzentren der Modellagenturen gemacht. Das interessiert uns hier aber brennend! Wir wissen gar nicht, was da eigentlich los ist!"

für die Zukunft eine stärkere Ankopplung der IT an ihre Benutzer anzuraten. Dies betrifft schon die Entwicklung der internen und externen Systeme, spätestens aber deren Erprobungsprozess. So könnten der Nutzer oder die Nutzerin der IT-Systeme hier durchaus in eigener Sache, aber als produktiver Konterpart zur unternehmensberaterischen Expertise auftreten.

Andernfalls werden die Wirte – also die IT-Entwicklung der BA und deren Auftragnehmer – weiterhin ihre haushohen Rechnungen ohne ihre Kunden machen – also die äußerst heterogene Gruppe von Arbeit Suchenden, Arbeit Anbietenden und BA-Beschäftigten.

8.5 Der IT-Einsatz in der BA unter dem Aspekt des Gender Mainstreaming

Unter dem Gesichtspunkt Gender Mainstreaming (GM) ist die Akzeptanz und Wirksamkeit der IT auf Kunden- und Beschäftigten-Seite zu analysieren. Da die Ergebnisse von Kundenbefragungen noch weitestgehend ausstehen, lassen sich diesbezüglich noch keine signifikanten Geschlechterdifferenzen in Kenntnis, Nutzung und Akzeptanz feststellen.

Die Gräben der so genannten digitalen Kluft in der Bevölkerung („digital divide") verlaufen jedoch nicht nur zwischen Männern und Frauen, sondern sowohl zwischen sozialen Milieus bzw. Bildungsschichten, zwischen Jung und Alt sowie in- und ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern. Daher müssten mögliche Benachteiligungen von Frauen und Männern durch den Einsatz von IT differenzierter betrachtet werden als lediglich nach Geschlechtern. Zudem sollten die ausgrenzenden Nebenwirkungen von IT nicht auf rein technische Barrieren reduziert werden, sondern auch die kulturellen, sprachlichen sowie fach- und bürokratiesprachlichen Hürden ausleuchten, die bei der Nutzung eines Systems wie der Job-Börse bei der *Gesamt*-Bevölkerung relevant sind.[382]

Auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lassen sich Geschlechterdifferenzen wahrnehmen, die allerdings bisher noch nicht spezifischer zu bestimmen sind, als dies im Abschnitt zur Rolle des Personals (vgl. Kapitel 7) geschehen ist. Erneut sind es die tariflich niedrig gruppierten weiblichen Arbeitskräfte, die besonders durch die Unzulänglichkeiten der alten *und* neuen IT-Systeme belastet sind und dies meist im direkten Kundenkontakt – sei es am Telefon, in der Eingangszone oder am Empfang.

[382] Beispielsweise erschließen sich Begriffe der deutschen Berufsfachwelt und ihrer formalen Qualifikationswege für ausländische Mitbürgerinnen schwieriger als für Inländer/innen. Einige Beobachtungen in Selbstinformationszentren sowie bei Eingangszonen-Terminals weisen aber auch auf gegenteilige Effekte hin: So machten junge ausländische Mitbürger/innen ihre geringe sprachliche Kompetenz durch ihren offensiveren Umgang mit Computern wett. Diese Beobachtungen aus den Agenturen lassen bisher jedoch nur hypothetische Aussagen zu, die im zweiten Evaluationsbericht zu prüfen wären.

9. Die Bundesagentur auf dem Weg zu einem modernen Dienstleister? Ein Resümee

Die empirischen Ergebnisse der Untersuchung haben gezeigt, in welch komplexem und widersprüchlichem Veränderungsprozess die BA derzeit steckt. Die Befunde der ersten Evaluationsphase lassen sich nun ordnen und resümieren entlang des Referenzrahmens[383], der eingangs im Konzept des modernen Dienstleisters herausgearbeitet worden ist. Damit können die Fortschritte, Widersprüchlichkeiten und Inkonsistenzen, die die Organisation im größten Umbauprozess ihrer Geschichte prägen, reflektiert werden.

9.1 Reformulierung des Auftrags in Strategie und Organisationsziele

Der Auftrag der BA bleibt bis zu einem bestimmten Grade unbestimmt und entsprechend seiner Auslegung umstritten. Ihre Funktionszuschreibung ist ebenso durch marktliche wie durch sozialstaatliche Elemente bestimmt. Sie steht zwischen den Anforderungen, einen wettbewerbsfähigen Arbeitsmarktservice mit passgenauer Vermittlung anzubieten (Matchingfunktion) und marktschwache Akteure zu unterstützen (sozialpolitische Funktion), qualifizierte Individualberatung zu leisten (Beratungsfunktion) und den ordnungspolitischen Anspruch der Sozialversicherung durchzusetzen (ordnungspolitische Funktion). In allen diesen Bestimmungen zieht sich die Grundanforderung durch, einen Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit durch eine effiziente Produktion wirksamer Integrationen zu leisten. Vor allem an diese Anforderung schließt eine betriebswirtschaftlich geprägte Versicherungslogik an, die durch eine Verbesserung der Effizienz und der Wirksamkeit der Bundesagentur eine Minimierung der „Schadensfälle“ für die Versichertengemeinschaft zu erreichen versucht. Diese Akzentuierung findet sich bereits in den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“ angelegt.[384]

Die aktuelle Reform nimmt in wichtigen Parametern diese versicherungslogische Ausrichtung auf. Rhetorisch tritt sie jedoch hauptsächlich als Dienstleistungs-Reform auf, die sich dem Anspruch nach an beide Marktseiten, an Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen wendet. Doch vor dem Hintergrund der Krise der öffentlichen Finanzen, dem politischen Legitimationsdruck durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und angesichts einer Arbeitsmarktpolitik, die primär auf eine „Aktivierung“ der Arbeitslosen und eine Beitragssenkung zur Nachfragestimulierung setzt, sind die wesentlichen Parameter der BA-Reform auf eine *be-*

[383] Dieser Referenzrahmen besteht, wie im Kapitel 3 herausgearbeitet worden ist, aus acht Dimensionen. Das Resümee der Ergebnisse verzichtet auf die Heranziehung der Dimension „Umgestaltung der Außenbeziehungen“, weil zu diesem Punkt bisher keine empirischen Ergebnisse in einer hinreichenden Breite vorliegen (vgl. Kapitel 2).

[384] „Die [BA-neu] organisiert eine effiziente Arbeitslosenversicherung, die sich an den Interessen der Versichertengemeinschaft orientiert. Dafür werden die bestehenden gesetzlichen Regelungen verschlankt und Verwaltungsprozesse vereinfacht. Ziele wirksamer Beratung, Vermittlung und Integrationsleistungen sind die Reduzierung der „Schadensfälle“ und der Dauer der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen“ (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002), S. 57). Demgegenüber gab es auch innerhalb der Kommission Stimmen, die nachdrücklich vor einer Dominanz der ökonomischen Versicherungslogik warnten.

triebswirtschaftliche Wirkungsreform ausgelegt: Das fiskalpolitische und einer Versicherungslogik entsprechende Ziel, weniger finanzielle Ressourcen zu verbrauchen, soll durch das Wirkungsziel, die Zahl der Arbeitslosen zu verringern, erreicht werden.

In der Reformulierung ihres Auftrages steht die Bundesagentur für Arbeit vor der zentralen Herausforderung, fiskalpolitische Zwänge mit der Wirkungsperspektive zu verknüpfen. Ein Ergebnis dieser Bemühungen ist die Grundprämisse, die größte Wirkung aus den verfügbaren Ressourcen zu schöpfen. Die Wirkung wiederum wird zu einer abgeleiteten Funktion für die Erreichung des fiskalpolitischen und versicherungslogischen Ziels. Mit anderen Worten: Die maximale Entlastung für die BA und mittelbar für die Beitragszahler erfordert möglichst viele Integrationen unter dem geringstem Mitteleinsatz. Diese Prämisse folgt einer Kosten-Nutzen-Logik, der eine inhärente Rationalität nicht abzusprechen ist. Die so vorgenommene Reformulierung des Auftrages schlägt sich unter anderem nieder in der Sparpolitik der Bundesagentur im Jahre 2003 (beitragsfreier bzw. beitragsarmer Haushalt als Ziel), in der Vermarktlichung der Lieferantenbeziehungen (durch den zentralen Einkauf) oder in der Vermarktlichung der Kundenbeziehung (mit dem rentabilitätsorientierten Produkteinsatzregime der Handlungsprogramme; siehe unten). Die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Wirkungsreform wird durch den Aussteuerungsbetrag verschärft, welcher für die Bundesagentur ein neues Haushaltsrisiko mit einer für die Organisation nur geringen Steuerbarkeit darstellt.

In dieser Ausrichtung folgt die BA der Logik des Marktes – sie richtet die aktiven Leistungen auf die als marktnah eingeschätzten Elemente des Versicherungskreises, also vor allem auf die Beratungskunden. Die marktfernen „Mühsamen und Beladenen“ werden aus der Leistungszuständigkeit der Versicherung per Rechnungskreislogik herausdefiniert und konsequent der versicherungsfremden Auftragsseite zugerechnet. Der soziale Auftrag der BA wird in der Arbeitsteilung zwischen Sozialversicherung und Staat neu positioniert: Er wird zurück an die Politik delegiert. Es bleibt zum einen das Paradox, dass eine Versicherung gegen die Risiken eines bedrohlichen Schadensfalles gerade die besonders leistungsbedürftigen Fälle nicht mehr in ihrer Leistungszuständigkeit sieht. Es bleibt zum anderen die Anforderung, eine stabile Verortung des sozialen Auftrages zu finden – sei es als politisch definierte und steuerfinanzierte Aufgabe, sei es durch eine Dehnung der Leistungsbereitschaft der Versichertengemeinschaft.

In der Art und Weise der Reformulierung des Auftrages versteht sich die „Modernität“ des Dienstleisters BA primär als binnenorganisatorische *Effizienzsteigerung* zur Erreichung eines *fiskalpolitisch* bestimmten Wirkungszieles. Die traditionelle Rationalität der sozialen Sicherungssysteme, welche auf den Ausgleich von Marktdefizienzen zielt, ist für die Formulierung von Wirkungszielen nicht mehr relevant. Dies illustriert z.B. auch der weit gehende Verzicht auf die langjährig praktizierte Zielgruppenpolitik. Aus den bisher mehrdeutigen, teils divergierenden Funktionsbestimmungen hatte die Organisation in der Vergangenheit Spielräume

gewonnen, bei der Aneignung ihres Auftrages und in der konkreten Leistungsproduktion auch inkonsistente, teils widersprüchliche Strategien und Programme gegenüber der differenzierten Klientel vorzuhalten. Die aktuelle Reformulierung ihres Auftrages ist von einem kraftvollen Versuch der Vereindeutigung der strategischen Ausrichtung geprägt. Damit wird zwar die Zielbestimmung klarer, allerdings wird das Verhältnis der verschiedenen Funktionen der BA aus der Balance gebracht – mit weit reichenden Folgen für die Organisation und ihre Kunden.

9.2 Neugestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber und Dienstleister

Die Beziehung zwischen dem Staat als Auftraggeber und der Bundesagentur als Dienstleister ist in Bewegung gekommen, ohne dass sie allerdings bisher auf eine substanziell neue Basis gestellt werden konnte.

Einerseits bleibt die Bindung an den Staat über die Rechtsaufsicht sowie über die Einflussnahme der politischen Bank im tripartistischen[385] Verwaltungsrat bestehen. Ein Kontrakt, der eine verbindliche Grundlage für Zielvereinbarungen zwischen Auftraggeber und Dienstleister schaffen könnte, ist bisher aus gegensätzlichen Motiven beider Seiten nicht abgeschlossen worden.

Andererseits löst sich die traditionelle Anbindung der BA als de facto „nachgeordnete Behörde“ des BMWA mit der Neukonstruktion eines geschäftsführenden Vorstands, der neuen Organisationsstruktur und der neuen Steuerung zwischen den Ebenen der BA tendenziell auf. Für Interventionen und Steuerungsimpulse der staatlichen Stellen sind die analogen Akteure in der Organisation häufig weggefallen. Ebenso verfolgt die Bundesagentur kurz- bis mittelfristig das Ziel, ohne den Bundeszuschuss auszukommen und sich von entsprechenden Folgeverpflichtungen zu lösen.

Schließlich erfolgt im Zuge der Reformulierung des Auftrages eine Umdeutung auch der Auftrags*beziehung*: Vom staatlichen Gewährleistungsträger hin zur „Versichertengemeinschaft“. Als Repräsentant derselben gilt der Verwaltungsrat, und folgerichtig werden nach explizitem Verständnis in der BA nur die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer im Verwaltungsrat als „eigentliche“ Kontraktpartner verstanden. An den Staat werden die „unwirtschaftlichen Fälle“ zurück delegiert, das heißt, er wird mit Verweis auf die Gemeinschaft der Versicherten aufgefordert, sich hier auch finanziell zu beteiligen.

Somit zeigen sich insgesamt deutliche Tendenzen einer Verselbstständigung der Bundesagentur – Tendenzen, die zwangsläufig in ihrer neuen Bestimmung unternehmensförmigen Agierens zwischen Staat und Markt angelegt sind. Dieser gewollten Selbstständigkeit in un-

[385] Die Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und die öffentliche Bank (Bund, Länder und Gemeinden) sind zu je gleicher Stärke im Verwaltungsrat vertreten.

ternehmerischer Verantwortung, gleichsam wieder ein Stück weit gegenhaltend, suchen die politischen Institutionen im Umfeld der BA die Anbindung der Organisation nicht aufzugeben. Die im Modernisierungsprozess gebotene Trennung von Gewährleistungsverantwortung und Produktionsverantwortung hat im konstitutiven Verhältnis von Staat und Dienstleister noch keine beiderseits zufrieden stellende Form der Rückkoppelung gefunden.

9.3 Verlagerung von Verantwortung an den Ort der Leistungsproduktion

Mit der neuen Organisationsstruktur der BA sind wichtige Voraussetzungen geschaffen worden, um die Verantwortung näher an den Ort der Leistungsproduktion, das heißt konkret: an die Agenturen heranzuführen. Die Funktion der Zentrale ist als „Zentrale für Strategie“ umgedeutet worden, in den Regionaldirektionen haben Matrix-Organisation mit den Agenturberater die ehemaligen Abteilungslinien und Fachvorgesetzten abgelöst, und die Agenturleitung fungiert als „Geschäftsführung“ mit geteilter Verantwortlichkeit. Ebenso sind formale Direktiven zugunsten einer kontrollierten und gesteuerten Ebenenkommunikation zurückgenommen und als Steuerungsmedium eine ergebnisbezogene Zielvereinbarung mit einem entsprechenden Controlling etabliert worden. Mit den Strukturen der Organisation und den Steuerungsmechanismen ist eine Grundlage vorhanden, den Agenturen die Ergebnisverantwortung für die Erreichung der Leistungsziele zu übertragen.

In der Steuerungs*praxis* hingegen sind nicht die Agenturen gestärkt worden, sondern die Regionaldirektionen haben sowohl durch die Zuschreibung von Ergebnisverantwortung als auch durch die Verantwortung für die „konzepttreue“ Gestaltung der Prozesse der Leistungsproduktion in den Agenturen deutlich an Einfluss gewonnen. In der Konstruktion der Ergebnisverantwortung der Regionaldirektionen für die Leistungen der Agenturen liegt grundsätzlich das Risiko begründet, dass der Anspruch der Ziel“*vereinbarung*“ als Aushandlungsprozess zwischen Regionaldirektion und Agentur nicht eingelöst werden kann und die Zielvereinbarungen einen direktiven Charakter besitzen. Eng getaktet und ähnlich direktiv gestaltet sich die Zielnachhaltung, zudem verfügen die Regionaldirektionen mit dem Programmberater über ein in Form und Qualität neues Instrument der aufsichtlichen Intervention.

Sowohl die Stellung der Agenturen wie auch die Rolle der Regionaldirektionen sind im Reformprozess von Uneindeutigkeiten geprägt. Auf der einen Seite steht der Anspruch, dass die geschäftspolitische Verantwortung der Agenturen gestärkt werden soll; auf der anderen Seite favorisieren wichtige Akteure der Mittelebene eine „regionale Dezentralisierung“ mit den Regionaldirektionen im Fokus und den Agenturen als nachgeordneten, filialisierten Einheiten. In dieser Uneindeutigkeit bleibt die Verlagerung von Verantwortung auf halbem Wege stecken. Die Mittelinstanz als wichtigste steuernde Einheit ist mehr oder minder mühelos in

der Lage, diese Verantwortungspotenziale zu usurpieren. Die Wahrnehmung und Bewertung dieser Machtverschiebung divergiert zwischen den Akteuren auf den beiden Ebenen entsprechend krass.

Angesichts dieser Konstellation ist generell die Frage zu stellen, ob in der Erfolgszuschreibung der Regionaldirektionen mit der Formulierung von Zielwerten nicht ein Konstruktionsfehler liegt. Damit wird die Ergebniszurechnung an einen Ort adressiert, von welchem aus die Dienstleistungsproduktion nur mittelbar beeinflusst werden kann. Die Formulierung von Zielen der Regionaldirektionen birgt das Risiko der Fehlsteuerung zwischen Mittelebene (mit häufig sehr heterogenen Arbeitsmarktstrukturen) und Agenturen (mit eher homogenen Arbeitsmarktstrukturen) und unterstützt den Rückgriff auf direktive Formen der Interventionen aus den Regionaldirektionen in die Agenturen hinein.

Des Weiteren ist die Frage zu stellen, ob nicht mit dem Systemgeschäft Elemente einer neuen Konditionalsteuerung „durch die Hintertür“ eingeführt werden, die ihrerseits eine Barriere für die Verlagerung von Verantwortung auf die Ebene der Leistungsproduktion darstellen. Das Systemgeschäft repräsentiert gewissermaßen das Prinzip, anstatt direktiver Vorgaben ein technisch-organisationales Gesamtkonzept aufzulegen. Die Parameter des Systems werden fern der Ebene der Leistungsproduktion an hierarchisch hoch stehender Stelle formuliert, und sie schreiben die Art und Weise, wie die Leistung zu erbringen ist, in standardisierter Form detailliert fest. Das Systemgeschäft ist in dem Sinne die anonymisierte und „versachlichte“ Variante der direktiven Vorgabe durch vorgesetzte Dienststellen.

Die Stärkung der „Dezentralisierung“ in der BA beschränkt sich im Großen und Ganzen auf die Einforderung von Ergebnisverantwortung, ohne diese Eigenverantwortung konsequent als Einheit von dezentraler Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung zu sehen, wie dies im Grundverständnis der vorangegangenen Reformen angelegt war. Trotz der prinzipiellen Offenheit der Organisationsstrukturen und der Steuerungsmechanismen für eine substanzielle Dezentralisierung ist derzeit eine Entwicklung angelegt und je nach Steuerungspraxis in den Regionaldirektionen auch ausgeprägt, die die Agenturen in Filialen der Mittelinstanz umwandelt. Gegen den expliziten Reformanspruch zeigen sich hier die Widersprüchlichkeiten in den organisationsinternen Balancierungsprozessen von Machtressourcen: Der Versuch der Dezentralisierung hat bislang faktisch zu einer neuen Zentralisierung geführt. Das mit der Zielsteuerung grundsätzlich angelegte Potenzial einer Dezentralisierung ist (noch) nicht genutzt.

9.4 Operationalisierung des Auftrags auf der Ebene der Leistungsproduktion

Der Reformulierung des Auftrags auf der Ebene der strategischen Ausrichtung der Organisation macht es notwendig, den Auftrag auch auf der Ebene der Dienstleistungsproduktion und der entsprechenden Organisation der Strukturen und Prozesse in den Agenturen zu operationalisieren. In der Operationalisierung des BA-Auftrages wurde auf tradierte *Wirkungsannahmen* zurückgegriffen:

1. Die Erhöhung des Einschaltungsgrades und die „Aktivierung“ der Arbeitslosen bewirken eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer („Dauer des Kundenkontaktes“) und diese wiederum führt zu einer Reduzierung des Arbeitslosen-Bestandes.
2. Eine bedarfsgerechte aktive Arbeitsförderung erhöht die Wiedereingliederungschancen für Arbeitslose.
3. Als (intendierte) Nebenwirkung der Aktivierung von Arbeitslosen sind vermehrte alternative Abgänge aus Arbeitslosigkeit zu erwarten, mit anderen Worten: eine relevante Zahl von Leistungsbezieherinnen und -beziehern meldet sich aus der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt ab.

Anknüpfend an diese Wirkungsannahmen sind Versuche der Verwissenschaftlichung der Wirkungsannahmen und der Produkteinsatzregeln intensiviert worden (zum Beispiel durch den Aufbau der biographischen Daten und Wirkungsanalysen). Insbesondere wurden Bemühungen verstärkt, die impliziten Wirkungserfahrungen der aktiven Arbeitsförderung (also die „gute Praxis der Vermittler“) in systematisches Handeln zu gießen, explizit zu machen und mit hoher Verbindlichkeit für die breite Anwendung auszustatten. Diese Bemühungen haben die neue Logik der Handlungsprogramme und des Produkteinsatzkataloges entscheidend geprägt.

Mit Blick auf die Bemühungen um den Ausgleich am Arbeitsmarkt wird eine deutliche Differenzierung des Ressourceneinsatzes auf der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite deutlich:

Die Handlungsprogrammlogik sieht auf *Arbeitgeberseite* eine Fokussierung auf die „potenzialreichen Arbeitgeberkunden“ vor. Als potenzialreich gelten Arbeitgeber mit einem hohen Personalumsatz. Die übrigen Arbeitgeber werden als „Standardkunden“ mit insgesamt weniger Ressourceneinsatz und Intensität im Stellenbesetzungsprozess bedient und erfahren darüber hinaus weniger oder keine Initiativkontakte.

Das von Seiten der Reformberater herangezogene Argument zur Fokussierung auf personalumsatzstarke Unternehmen (nach der Logik: „20% der Arbeitgeber decken 80% der Neueinstellungen ab“) hat seine Rationalität im Zusammenhang einer angestrebten Erhöhung

des Einschaltungsgrades der BA in die Marktprozesse. Dort, wo viel Personal bewegt wird, kann die BA eher ihre Bewerber ins Spiel bringen. Hier geraten nun zwei Dienstleistungsperspektiven miteinander in Konflikt. Die Unternehmen erwarten (so die Logik des Handlungsprogramms der arbeitgeberorientierten Vermittlung) eine „Bestenvermittlung", womit sich der Kreis der in Frage kommenden Bewerber tendenziell auf die Marktkunden einschränkt und in der Such- und Auswahlpraxis der Arbeitgeber-Vermittler auch faktisch so wahrgenommen wird. Im Sinne ihrer Ausgleichsfunktion am Arbeitsmarkt wäre es andererseits geboten, dass die BA gerade jene Bewerber schwerpunktmäßig anbietet, denen auf Grund (in der Person liegender Einschränkungen oder Qualifikationsmängel) der Wiedereinstieg in Beschäftigung nicht ohne begleitende Unterstützung und Förderung gelingen würde. Dem Gebot der Beschleunigung von Integration (bei den Marktkunden) zur Verringerung der Kosten von Arbeitslosigkeit steht damit das sozialpolitische Gebot der Vermeidung sich verfestigender individueller Arbeitslosigkeit entgegen.

Darüber hinaus erscheint die geschäftspolitische Ausrichtung auf personalumsatzstarke (meist größere) Unternehmen auch aus der Wirkungsperspektive des Dienstleisters BA problematisch. Zwar ergibt sich aus der Beschleunigung von Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt zum Beispiel über den überregionalen Marktausgleich ein Bestands- und Kosteneffekt für die BA, jedoch ist ein Nettozuwachs an Integrationen nur zu erwarten, wenn die Vermittlungsaktivitäten in stärkerem Maße latente Beschäftigungspotenziale im Sektor der kleinen und mittleren Unternehmen erschließen.

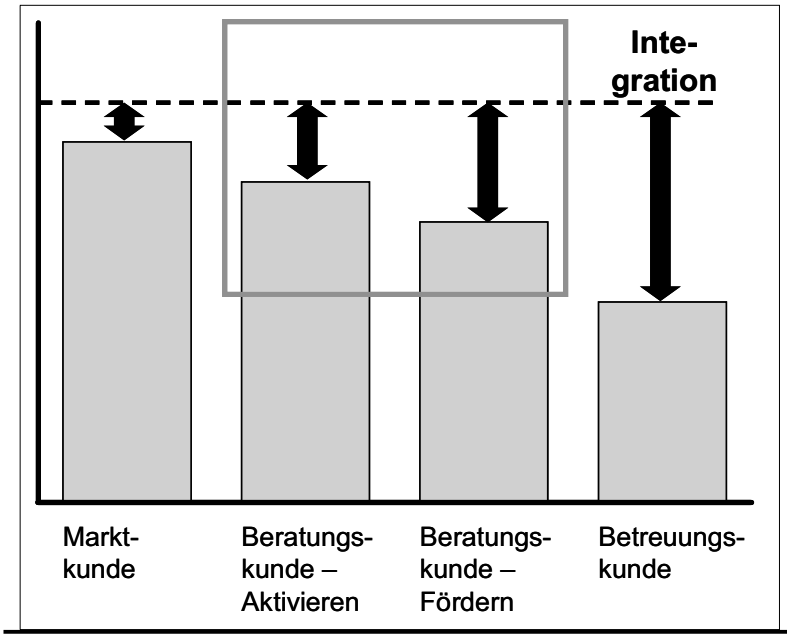
Mit der Festlegung der personalumsatzstarken Arbeitgeber als ihre Ziel- und Entwicklungskunden fokussiert die BA ihre Dienstleistungen auf ein Kundensegment, das mit professionellem Personalmanagement als starker Akteur am Markt auftritt. Zu fragen ist jedoch, ob sich die Agenturen nicht stärker den Arbeitgebern zuwenden sollten, die ohne strategische Personalkompetenz agieren, also die unzähligen kleineren und mittleren Unternehmen.[386] Benötigten nicht genau die vielen Unternehmen ohne eigene Personalabteilung, ohne Sicht für potenzielle Arbeitsplätze, adäquate Stellenzuschnitte und Qualifikationsbedarfe die Dienstleistungen der BA? Grundsätzlich geht es damit um die Frage, ob die BA ihr nach der Segmentierungslogik differenziertes Leistungsangebot sowohl kundenbedarfsgerecht als auch wirkungsorientiert adressiert. Sie stellt sich in gleicher Weise auf der Seite ihrer Arbeitnehmerkunden.

Die *Arbeitnehmerkunden* werden in vier Segmente differenziert (Marktkunde, Beratungskunde Aktivieren, Beratungskunde Fördern, Betreuungskunde), denen über die Handlungsprogramme in sehr unterschiedlichem Maße Beratung und die potenziell anzusetzenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung zugänglich gemacht werden. Unter der Prämisse eines

[386] Vgl. Ochs/Schütz (2005); Schütz/Ochs (2005).

„rentablen“ Mitteleinsatzes erfolgt eine Konzentration der Ressourcen auf das mittlere Kundensegment, insbesondere auf Beratungskunden Aktivieren.

Abbildung 9.1: Logik Ressourceneinsatz je Kundengruppe[387]



Per Definition sind die einzelnen Kundengruppen unterschiedlich weit von einer Integration entfernt.

1. „Marktkunden benötigen zur Überbrückung der Differenz lediglich einen kleinen Impuls und können die Differenz im Wesentlichen selbst überbrücken.
2. Beratungskunden können mit Unterstützung, das heißt, mit Aktivierungsmaßnahmen oder Qualifizierungsmaßnahmen die Differenz zur Integration überbrücken.
3. Betreuungskunden haben eine so große Differenz zur (theoretischen) Integration zu überbrücken, dass eine Anhebung des Potenzials bis zum Erreichen der Integration mittelfristig nicht möglich, vor allem aber angesichts knapper Ressourcen nicht „rentabel“ erscheint.“[388]

Der vorrangige Ressourceneinsatz (Vermittlerzeit/Kontaktdichte und Produkteinsatz/Budget) hat seinen Schwerpunkt demgemäß auf den Beratungskunden, „weil hier die deutlichste Erhöhung der Integrationswahrscheinlichkeit zu erreichen ist“.[389] Die BA stützt sich bei der Begründung der kundengruppenspezifischen Ressourceneinsatzlogik auf §7 SGB III[390] und

[387] Einführungskonzept Handlungsprogramme (2005), Folie 218.
[388] Ebenda.
[389] A.a.O., Folie 219.
[390] „Bei der Auswahl von Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung hat die Agentur für Arbeit unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die für den Einzelfall am besten geeignete Leistung oder Kombination von Leistungen zu wählen. Dabei ist grundsätzlich auf 1. die Fähigkeiten der zu

leitet insbesondere aus der Berücksichtigung des arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarfes die Einschränkungen bei der Kundengruppe Betreuungskunden ab. Für diese Kundenkategorie wird konstatiert, der Handlungsbedarf sei so groß, dass das Ziel des Gesetzes (die Eingliederung in Arbeit) mittelfristig nicht erreicht werden kann. Das Dilemma zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialem Auftrag ist bereits in der Auftragsbestimmung der BA und in den gesetzlichen Grundlagen angelegt. Hier tritt es aber nun mit der neuen Steuerungs- und Produkteinsatzlogik in aller Deutlichkeit hervor.

Die Disparität der Dienstleistungsorientierung zwischen den Marktseiten Arbeitgeber und Arbeitnehmer verweist auf eine grundlegende, bisher nicht gelöste Strategiefrage, nämlich die nach der „richtigen" Bestimmung der Kernaufgabe und den daraus abgeleiteten geschäftspolitischen Zielen der BA. Die paradigmatische Zuspitzung, dass „der Vermittler vermittelt", ist als Leitsatz für die Funktions- und Rollenbestimmung zu hinterfragen, wenngleich er weithin anerkannte Geltung besitzt. Gerade angesichts der gegenwärtigen Marktsituation, in der die Zahl der verfügbaren Stellen weit hinter dem Arbeitsangebot zurückbleibt, ist der Erfolg einer auf Vermittlung abstellenden Kerntätigkeit der BA weithin durch externe Einflussgrößen bestimmt. Fokussiert die BA die zentrale Produzentenrolle des „Vermittlers" ausschließlich oder primär auf Vermittlung, ist ihre Erfolgsfähigkeit per definitionem in Frage gestellt: Sie setzt sich ein Ziel, zu dessen Umsetzung ihr einerseits die Mittel fehlen, und dessen Erreichung andererseits von Rahmenbedingungen abhängig ist, die die Organisation nicht beeinflussen kann.

Das subsidiäre Element in der Grundbestimmung des „Modernen Dienstleisters", das sich aus der Orientierung am „aktivierenden Staat" ableitet, zielt auf die Befähigung zur „selbständigen und eigenverantwortlichen Anpassung an die Herausforderungen des Arbeitsmarktes".[391] Die dieser Grundorientierung entsprechende Dienstleistung liegt demnach weniger darin, dem Arbeit Suchenden eine Arbeitsstelle zu suchen und ihn darauf zu vermitteln, sondern ihm Orientierung und qualifizierte Beratung über Berufs-, Berufswechsel- und Beschäftigungsperspektiven zukommen zu lassen, ihn an die Selbstinformations- und Selbstbedienungssysteme heranzuführen und erforderlichenfalls Unterstützung zu leisten zur Befähigung im Such- und Bewerbungsprozess. Dem zu folgen läge die Kernaufgabe in der Berufs- und Beschäftigungs*beratung*.

Gegenüber den Aussagen in den Reform-Materialien zur Darstellung des neuen Geschäftssystems wird in Stellungnahmen der Zentrale bereits der Ansatz einer Neuorientierung erkennbar. So wird etwa die Forderung des Bundesrechnungshofes, neben der Effizienzsteigerung und höheren Prozessqualität auch die Wirkungen der reformierten Praxis, unter ande-

fördernden Personen, 2. die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und 3. den anhand der Ergebnisse der Beratungs- und Vermittlungsgespräche ermittelten arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf abzustellen" (§7 SGB III).

[391] Schmid/Gangl (2002), S. 2.

rem die Steigerung der Zahl der Vermittlungen nach Auswahl und Vorschlag, auszuweisen, mit dem Verweis auf einen weiter gefassten Auftrag der BA zurückgewiesen.[392]

Dennoch wird die „erhebliche Steigerung der erfolgreichen Vermittlungsvorschläge pro offene Stelle oder pro Vermittlungsvorschlag“[393] als eine der zentralen Zielgrößen des Programms für 2005 ausgewiesen. Darin liegt eine der Inkonsistenzen in der gegenwärtigen Zielausrichtung der BA.

9.5 Organisatorische Restrukturierung des Dienstleistungs-Prozesses

Mit dem „Kundenzentrum der Zukunft“ hat die BA in den Agenturen eine funktional gegliederte Organisationsform geschaffen, die den Geschäftsprozess nach Effizienz-, Führungs- und Steuerungsgesichtspunkten systematisch durchstrukturiert. Zentrale Elemente sind die Kundensteuerung und -filterung, um den „Druck der Flure“ abzubauen, die effiziente Prozessgestaltung (terminierte Kundenkontakte bei den Fachkräften, Zentralisierung der Telefonie etc.) sowie die Trennung von Standardtätigkeiten und spezialisierten Fachaufgaben.[394] Ebenso wurden die Funktionen der Vermittlung und der Leistungsbearbeitung organisational wieder separiert und die Arbeitsorganisation nach Prinzipien der funktionalen Differenzierung und der Aufgabenbündelung (Arbeitsteilung zum Beispiel zwischen Antragsservice und Bearbeitungsbüro) ausgelegt.

Anhand der bisher vorliegenden Befunde und Prozessparameter lässt sich feststellen, dass das Modell des Kundenzentrums grundsätzlich funktionsfähig und geeignet scheint, die Effizienz der Leistungsprozesse zu verbessern. Dies ist insbesondere deshalb bedeutsam, weil die Organisation noch mit teilweise defizitären Infrastrukturen arbeiten muss. So steht mit der internen IT die Implementierung wichtiger Infrastrukturmaßnahmen zur Unterstützung der Geschäftsprozesse bisher aus. Vor allem im Bereich der Vermittlung dürfte das störungsfreie Arbeiten durch den Wegfall der Telefonie und die Terminierung der Kundengespräche mit einem vergrößerten Zeitanteil die angestrebte Fokussierung der BA auf das Vermittlungsberatungsgeschäft unterstützen.

Allerdings ist die Funktionalität dieses Geschäftssystems voraussetzungsvoll und störanfällig. Insbesondere die quantitative und qualitative Überlastung der Service Center und Eingangszonen illustriert, dass sich die Kunden in der Praxis nicht so präzise steuern lassen wie im Konzept vorgesehen. Auch scheint das Organisationskonzept an diesem Punkt nur wenig

[392] „Der Auftrag der BA ist deutlich weiter zu fassen. Ziel ist es, die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt zu beschleunigen und möglichst viele Arbeitnehmer zu integrieren. Neben zum Beispiel der Aktivierung, der Nutzung Dritter, der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit und der Nutzung der Internetplattform stellt die Vermittlung nach Auswahl und Vorschlag nur eine der Möglichkeiten für eine (Wieder-) Eingliederung dar“ (Bundesagentur für Arbeit: Prüfung ‚Reform der Bundesagentur für Arbeit – Einführung von Kundenzentren’, (Stellungnahme zum Bericht des Bundesrechnungshofes vom 6.1.2005), 11.2.2005, S. 6).

[393] BA-Beratungsunterlage 19/2005, S. 5.

[394] Vgl. Kapitel 6.

flexibel auf saisonale Schwankungen und dynamische Arbeitsmärkte (die einen höheren Kundendurchsatz produzieren) reagieren zu können.

Die Kundensteuerung führt zwangsläufig zu einer Einschränkung des Kundenzugangs zu den Fachkräften der BA. Der Kunde hat von sich aus keine Möglichkeit mehr, seinen Gesprächsbedarf selbst zu definieren und eigeninitiativ bei der Fachkraft vorzusprechen, außer er hat „konzepttreue" Gründe, die ihn durch die Filter des Service Center und der Eingangszone lassen. Diese Kehrseite der Kundensteuerung wird (nach Einschätzung der Befragten) von den Kundinnen und Kunden im Einzelfall als ein Rückschritt in der Dienstleistungsqualität erfahren, zumindest wird sie häufig als das Gegenteil von Kundenfreundlichkeit erlebt.

Die bereits mit den ersten vorläufigen Zahlen absehbare weite Streuung der Segmentverteilung von Arbeitnehmerkunden in Agenturen mit unterschiedlichen Arbeitsmarktstrukturen (Ost - West, dynamische – wenig dynamische Arbeitsmärkte) verweist auf die Frage, ob die bisher weitgehend einheitliche Strukturauslegung und Prozessgestaltung der Kundenzentren nicht weiter geöffnet werden soll, um den unterschiedlichen Anforderungssituationen der Märkte und lokalen Besonderheiten gerecht zu werden. Unter Umständen sollten Steuerungsanforderungen (Vergleichbarkeit, einheitliche Referenzpunkte) den Dienstleistungserfordernissen nachgeordnet werden.

Durch den Personalabfluss in den SGB II – Bereich ist in vielen Arbeitsagenturen nur noch eine Geschäftseinheit vorhanden. Die ursprünglich vorgesehene Regionalisierung der Geschäftseinheiten nach Stadtteilen, Gemeinden, Sozial- und Wirtschaftsräumen (also praktisch die Übertragung des erfolgreichen Geschäftsstellenmodells auf die Hauptagentur[395] ist damit nur noch in sehr großen Agenturen durchführbar. Hier ist grundsätzlich die bisherige Größendimensionierung der Geschäftseinheiten in den Agenturen zu überprüfen. Bei der bisherigen Größenauslegung besteht darüber hinaus die Gefahr, dass sich mit der Trennung von Vermittlung und Leistung eine neue Variante der alten Spartenorganisation auf Agenturebene durchgesetzt. Dies führt, im Vergleich zum Vorgängerkonzept „Arbeitsamt 2000", zu neuen Schnittstellen zwischen den Funktionsbereichen, die von den Führungskräften auf nun verlängerten Kommunikationswegen überbrückt werden müssen. Insbesondere von Vermittlungsfachkräften wird der Verlust des „kurzen Drahtes" zum Leistungsbereich als in der Praxis dysfunktional beklagt. Dass die Funktionalität auch bei kleinerem Zuschnitt und hierdurch stärkerer (informeller) Integration durch räumliche Nähe und kurze Wege sicher gestellt werden kann, zeigen gegenwärtig die Geschäftsstellen der Agenturen.

Die vom Gesetzgeber verordnete Teilung der organisatorischen Zuständigkeit für die Bereiche des SGB III und des SGB II hat zur Folge, dass Parallelstrukturen in beiden Strängen aufgebaut worden sind, obgleich sich die Beratungs- und Betreuungskompetenzen der BA und der kommunalen Sozialhilfeträger erheblich unterscheiden. Dies birgt das Risiko, dass

[395] Vgl. Kapitel 6.

derzeit Betreuungskunden in der BA unter Umständen schlecht versorgt sind und möglicherweise besser dem Betreuungssystem des SGB II zugewiesen werden sollten, während andererseits Markt- oder Beratungskunden im SGB II Bereich eine qualifiziertere Beratungs- und Vermittlungsdienstleistung von den Fachkräften der BA erhalten könnten. Ein Leistungsaustausch zwischen beiden Bereichen mit einer entsprechenden Kostenverrechnung erfolgt bisher nur punktuell und nur in der einen Richtung, dass die BA Dienstleistungen für SGB II – Kunden „verkauft", aber ihren Kunden keine Betreuung im Fallmanagement der Arbeitsgemeinschaften bzw. der optierenden Kommunen anbietet; wobei auf die noch nicht hinreichend konsolidierte Situation dieser Einrichtungen verwiesen wird. Es wird zu beobachten sein, wie sich die Austauschbeziehungen zwischen BA und Kommunen gestalten.

Der Virtuelle Arbeitsmarkt mit seinen internen und externen Anwendungselementen stellt eine wichtige, teilweise unverzichtbare Etappe der Infrastruktur für die BA auf dem Weg zum modernen Dienstleister dar. Wegen des Entwicklungsverzugs, der Funktionsmängel, nicht intendierten Störeffekten sowie der Steuerungsdefizite konnte dieses Entwicklungsprojekt aber bisher nur teilweise wirksam werden. Als Grundwiderspruch zieht sich durch diese IT-Reform, dass sie im BA-Alltag zwar bereits für Entlastung sorgt, in ihrer Unvollständigkeit und Entkoppeltheit von den konkreten Arbeitsprozessen in den Agenturen aber gleichzeitig selbst zum Belastungsfaktor geworden ist.

1. So wird erstens anhand der Konstruktionsprinzipien deutlich, dass die Konstrukteure des VAM übersehen, wie sehr die von den technischen Systemen gelieferten Informationen weiterhin - oder sogar mehr noch - eine *personale Expertise* bei deren Interpretation und Vermittlung an den Kunden erfordern. Die kognitiven, sozialen Anforderungen von Beschäftigten wie Kunden an die sie unterstützende IT wurden bei der Gestaltung des VAM durchgängig unterschätzt und stattdessen rein informationstechnische Leistungsdaten überschätzt. Eine stärkere Verbindung von Fach- und IT-Kompetenz hätte dieser Entwicklung entgegenwirken können. Manche Probleme hätten sicher vermieden werden können, wenn es eine stärkere Mitwirkung der IT-Nutzer und -Nutzerinnen gegeben hätte.

2. Zweitens ist auf die Steuerungsdefizite der BA bei ihren IT-Projekten hinzuweisen. Auch wenn der im Jahre 2004 erhobene Verdacht der Korruption bei den IT-Projekten der BA nicht bestätigt werden konnte, so scheinen die bereits vom Bundesrechnungshof und vom Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestages benannten Steuerungs- und Verantwortungsdefizite der IT-Reform bisher nicht überzeugend gelöst.

3. Drittens ist vor der Gefahr einer weiteren Entkopplung der IT-Reform von der BA-Gesamtreform zu warnen. Mit der Neuordnung der IT in der BA ist zwar ein überfälliger Modernisierungsprozess in Gang gekommen. Der IT-Reformprozess orientiert sich je-

doch immer noch zu wenig an den grundsätzlichen Leitbildern der Veränderung sowie der sich verändernden Anwenderrealität innerhalb der BA.

9.6 Neubestimmung des Dienstleistungs-Verhältnisses

Der grundlegende Wandel des Dienstleistungs-Verhältnisses drückt sich vor allem im Wandel des Selbstverständnisses der Bundesagentur von einer sozialpolitischen Gewährleistungsinstitution hin zu einem Dienstleister aus, der seine Aktivitäten auf seine „Kunden“ hin auszurichten hat. Die Kundenperspektive ist erstmals im Modell „Arbeitsamt 2000“ explizit entwickelt worden („Dienstleistung aus einer Hand“; One-Stop-Agency). Im laufenden Umbauprozess wurde ein reformstrategischer Kontinuitätenbruch vorgenommen und an diese Perspektive nicht angeknüpft. Gegenüber der früheren starken Fokussierung auf den Arbeitnehmerkunden ist nun der Arbeitgeber als „Kunde“ der BA neu entdeckt worden.

Zumindest im Hinblick auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsprechen die Leistungen der Bundesagentur für Arbeit (neben der Zahlung des Arbeitslosengeldes) dem Typus personaler Dienstleistungen. Der früheren Dienstleistungsbeziehung in der Vermittlung wird nachgesagt, dass unter dem Druck des überwiegend ungesteuerten Kundenzustroms und der hohen Betreuungsrelation keine substanzielle Beratung stattgefunden habe. In der komplexen Realität stimmt dies und es stimmt zugleich nicht, insofern das Nebeneinander von qualifizierten und angelernten, von „Rundumvermittlern“ und auf spezielle Arbeitsmarktausschnitte spezialisierten und berufsfachkundigen Vermittlern, von Anfängern und Berufserfahrenen, mit ihrem Handwerkszeug wie mit ihrer Klientel weniger oder gut vertrauten Vermittlern, von terminiertem und unterminiertem Kundenzugang eine differenzierte Betrachtung erfordert. Die Grundlogik des Handelns der Vermittler in der Interaktion mit der Klientel auf Arbeitnehmerseite lässt sich jedoch in der bisherigen Vermittlungspraxis übergreifend als bedarfs- und verhaltensorientiert charakterisieren.

Diese am Individualbedarf und an den individuellen Verhaltensweisen des bzw. der Einzelnen orientierten Gestaltung der Kundenbeziehung ist mit den Handlungsprogrammen durch ein in hoher Systematik und Geschlossenheit durchdachtes und detailliert ausformuliertes Gesamtkonzept verdrängt worden, das anstelle des Individualbedarfs den Segmentbedarf setzt. Die Handlungsprogramme folgen der von den Reformberatern eingebrachten und von der BA übernommenen Leitidee des „Systemgeschäfts“. Es handelt sich hierbei um ein Konstrukt aus der Organisationsgestaltung, das unter anderem in privatwirtschaftlichen Vertriebsorganisationen (Banken, Versicherungen, Versandhäuser) zum Einsatz kommt. Es adressiert seine standardisierten Systemleistungen (Handlungsprogramme) an standardisierte Marktsegmente. Dem liegt die Überzeugung zu Grunde, dass substanzielle Wirkungseffekte nur durch einheitlich gerichtete und zu diesem Zwecke standardisierte determinierte „Outputproduktion“ (das heißt, des Produkteinsatzes) erzielt werden können. Mit anderen Wor-

ten: In der Logik des Systemgeschäfts verspricht nur die detailgenaue Anwendung der Vorgaben die angestrebten Erfolge im Feld der geschäftspolitischen Ziele. Hier vollzieht sich nun in der Steuerungskonzeption die Verzahnung von geschäftspolitischer Steuerung und (auf die Anwendung der Handlungsprogramme gerichteter) operativer Steuerung. Die zahlenmäßig unterlegte Abbildung der Kundensegmentierung ermöglicht mit den aus dem Produkteinsatzregime ableitbaren Mengen- und Kostengrößen eine Planbarkeit geschäftspolitischer Ziele, die im Umkehrschluss bei vorausgesetzter Stabilität der Ausgangsgrößen[396] und regelgetreuer Umsetzung des Produkteinsatzes auch zu einer Zielerreichung führt – in der Theorie. Dass das Modell mit einer Vielzahl von Unschärfen belegt ist, die mit der Unterkomplexität des Segmentkonzeptes gegenüber individuellen Bedarfslagen beginnt und bei der Unbestimmtheit von Wirkungsannahmen des Produkteinsatzes noch nicht endet, ist im empirischen Teil des Berichts ausgeführt worden. Es dominiert im derzeitigen Reformgeschehen das Teilsystem „Steuerung“ gegenüber dem Teilsystem „Produktion“. Die Klagen über die weitreichende Einschränkung *individual*bedarfsorientierter Dienstleistungen und der von den Praktikern eingeforderten Handlungs- und Ermessensspielräume stoßen sich an der Rationalität des derzeitigen Steuerungskonzeptes, für das diese Elemente dysfunktional sind. In konsequenter Fortführung dieses Gedankens bedeutet dies, dass die stärker kundenbezogene Ausrichtung des Dienstleistungsverhältnisses nicht in erster Linie durch punktuelle „Reparaturen“ an der Rigidität der Handlungsprogramme erreicht werden kann, sondern dass das Steuerungskonzept überprüft und angepasst werden muss, in dessen Folge eine andere Dienstleistungsbeziehung erst möglich wird.

Derzeit reiben sich an der neuen Handlungs- und Entscheidungssystematik der Vermittlungsdienstleistungen und an den strikten Vorgaben für ihre Anwendung und den entsprechenden Leistungseinschränkungen für bestimmte Kundengruppen Fach- und Führungskräfte der BA auf allen Ebenen, und es ist die Frage zu stellen, ob es zu dieser Ausrichtung des Dienstleistungsverhältnisses keine Alternativen gibt. Zugespitzt stellt sich die Frage, ob die Art und Weise, wie ein Versandhaus oder ein Versicherungsunternehmen funktioniert, auf die BA als Träger eines Zweiges der öffentlichen Sozialversicherung in der Grundlogik und Verfahrensgestaltung übertragen werden kann. Ist das „Systemgeschäft“ das „richtige“ Organisationskonzept für einen Modernen Dienstleister im Bereich *personaler* Dienstleistungen, wo es letztlich um existenzielle Fragen der Daseinssicherung und um soziale und wirtschaftliche Entscheidungen von großer Tragweite der als „Kunden“, aber ohne alternative Optionen in der Wahl ihres Dienstleisters auftretenden Arbeit Suchenden und Arbeitslosen geht?

Eine Neubestimmung des Dienstleistungsverhältnisses müsste ihren Ausgang bei der Feststellung finden, dass „Beratung“ nicht eines unter zahlreichen „Produkten“ (wie Mobilitätshilfe

[396] Dies gilt für die Zu- und Abgangsraten, aber auch für die Festlegung der Kundengruppenzuordnung auf mindestens 6 Monate, was allein aus der Perspektive der Dienstleistungslogik nicht nachvollziehbar ist.

und Eingliederungszuschuss) ist, für die in einer Produkteinsatzliste die Vergabekriterien enthalten sind. Für personale Dienstleistungen der hier vorliegenden Art stellt Beratung die grundlegende Transaktions- und Interaktionsform in einer im Gelingen wie im Scheitern auf „Ko-Produktion“ angelegten Austauschbeziehung dar. Von dieser Basis aus werden die anderen Leistungen in Ansatz gebracht, die man dann gegebenenfalls unter der Perspektive des „Output“ verstehen kann. Praxis wie Verlautbarungen der BA sind in dieser Frage nicht eindeutig. Einerseits wird zunehmend die Bedeutung der Beratung und der Qualität des Beratungsgesprächs betont.[397] Andererseits beschränkt sich das Beratungsverständnis zu sehr auf Interventionen zur Verhaltensänderung (vor allem bei der größten Kundengruppe Beratungskunde Aktivieren) oder einfach nur auf den Vollzug der Elemente des Handlungsprogramms.

Die Antwort auf die Frage, ob der Systemgeschäftsansatz und sein Verständnis von Beratung und die durchgehende Instrumentierung einzelner Vorgänge zwingend ist oder ob es hierzu alternative Optionen gibt, ist in der BA selbst angelegt. Sie lässt sich rekonstruieren aus der bisherigen Vermittlungspraxis, sie kann angereichert werden durch Einblicke in die professionelle Beratungspraxis der Berufsberatung und sie findet sich in Hinweisen der Befragten selbst. So charakterisieren zum Beispiel viele Vermittlerinnen und Vermittler die Art ihrer Annäherung an den Kunden und seinen Unterstützungsbedarf als einen Prozess ganzheitlicher Personenwahrnehmung, die beim Eintreten des Kunden beginnt und sich in einer wenig strukturierten Gesprächsführung schnell entwickelt, dabei ihren Anfang nicht in der systematischen Abfrage von Merkmalen nimmt, sondern diese eher nachgeordnet feststellt. Abgeleitet wird aus dem Gesamtbild der spezifische Handlungsbedarf und nicht aus dem Handlungsbedarf das Gesamtbild. Entsprechend zurückhaltend nutzen sie das derzeit angebotene Instrument der Standortbestimmung.

Die Dienstleistungsbeziehung in der Berufsberatung ist demgegenüber durch ein nichtdirektives Interaktionskonzept bestimmt, das sich als ressourcenorientierter Beratungsansatz versteht. Er sucht Befähigungen, Interessen und Entwicklungspotenziale im Gespräch gemeinsam mit dem Ratsuchenden zu erschließen und ihn dabei anzuregen, über sich nachzudenken, sich zu reflektieren und seine Zielperspektiven und Interessen artikulieren zu lernen. Diese Kompetenz wird kaum durch schematische Verfahrens- und Entscheidungsregeln gestützt, sondern beruht auf einem grundständig erworbenen Beratungsverständnis und Berufsbild.

So sind der bisherigen Tradition der Beratungsaktivitäten der BA bereits Kompetenzen angelegt, die unterschiedlichen Interaktionsmodellen in der Gestaltung der Dienstleistungs-Beziehung entsprechen: dem verhaltens- und bedarfsorientierten der Vermittlung und dem

[397] „Qualifizierte Kontakte in Form von qualitativ hochwertigen persönlichen Vermittlungs-/Beratungsgesprächen sind vermutlich die wirksamsten und kostengünstigsten Produkte, um dadurch positive Effekte bei den weiteren Integrations- bzw. Betreuungsschritten mit dem Kunden zu erzielen und die geschäftspolitischen Ziele zu erreichen“ (Operativer Verbesserungsprozess 2005, Februar 2005, S. 5).

ressourcenorientierten Modell der Berufsberatung. Der neue Reformansatz folgt mit dem Konzept des Systemgeschäfts weder dem einen noch dem anderen, sondern setzt beiden ein hoch determiniertes und mechanistisches Entscheidungsmodell entgegen. Beratung ist nach diesem Konzept kein ergebnisoffener Prozess, an dem beide Seiten im Sinne eines Ko-Produzentenverhältnisses gleichermaßen und auf Augenhöhe zusammen wirken. Beratung folgt dem Zweck, Kunden aus der organisationalen Perspektive dahin zu bringen, wo Segmentierung und Handlungsprogramm sie hinbringen wollen. Beratung soll einen Handlungsbedarf bearbeiten, der bereits mit der Segmentierung der Kunden definiert ist. Mit anderen Worten: Erst wird der Kunde konstruiert, dann wird er nach diesem Konstrukt „erzogen". Das Kundenanliegen wird weniger nach dem realen Bedarf, sondern nach der Ressourcenlage der BA definiert. Beratung reduziert sich in diesem Kontext auf eine direktive Interaktion zur Annahme und zum Mitvollzug der in den Handlungsprogrammen angelegten Handlungsschritte seitens des Kunden. Die Entscheidung über den Unterstützungsbedarf und entsprechend anzusetzende Maßnahmen fußt nicht auf den Ergebnissen der Beratungsinteraktion, sondern sie ist bereits in der betriebswirtschaftlichen Logik der Abwägung von Aufwand und Integrationswahrscheinlichkeit (im Zeitraum des Alg I -Bezuges) präformiert.

Hinsichtlich der Ausrichtung der BA auf ihre „Kunden" ist die kritische Frage aufzuwerfen, ob ein modernes Dienstleistungsverhältnis im besonderen Kontext eines Systems sozialer Sicherheit eher individualbedarfsorientiert oder eher nach Systemerfordernissen ausgelegt sein soll. Die Konstruktion des bisher vorliegenden Reformansatzes und die ersten Praxiserfahrungen in den Modellagenturen zeigen, dass sich die Balance zu letzterem verschoben hat. Es bleibt weiter zu beobachten, wie in der weiteren flächendeckenden Umsetzung der Reform sich das Dienstleistungsverhältnis entwickelt.

9.7 Entwicklung der Organisationskultur

Der Aspekt der Organisationskultur hat im Umbauprozess bisher kaum eine Rolle gespielt – weder in der Hinsicht, dass reflektiert wurde, was die Kultur der Organisation BA ausmacht und welche Ressourcen darin liegen könnten, noch hinsichtlich möglicher Strategieüberlegungen, die Organisationskultur zu einem Gegenstand von Gestaltung zu machen. In Ansätzen finden sich explizit formulierte Werte und Grundhaltungen der Organisation im Leitbild der BA und in den Prinzipien von Führung und Zusammenarbeit wieder.[398] Von den Reformberatern wurde ex negativo auf die Organisationskultur in dem Sinne rekurriert, dass die Reform nicht nur als gezielter *Struktur*-, sondern als bewusster *Kulturbruch* mit dem Alten angelegt worden ist.

Die Definitionen von Organisations- und Unternehmenskultur beziehen sich zumeist auf die gemeinsam geteilten Werthaltungen, die Interaktionsformen und das implizite Bewusstsein

[398] Vgl. Kapitel 7.

innerhalb einer Organisation.[399] Diese in der Alltags- und Arbeitspraxis verankerte und reproduzierte Kultur beruht auf gemeinsam geteilten Erfahrungen der Belegschaften. Mit dem Reformansatz des „tabula rasa“ wurde aus Sicht von vielen befragten Fach- und Führungskräften gewissermaßen ein Generalangriff auf die Organisationskultur der BA unternommen, weil die gemeinsamen Erfahrungen, das professionelle und organisationale Selbstverständnis plötzlich entwertet waren. Die bewusste Nicht-Anknüpfung an die „alte Welt“ der BA erschien zwar soziotechnisch nahe liegend, um Widerständigkeiten und eigensinnigen Aneignungsprozessen der Akteure in der Organisation auszuweichen – sie erschwerte es aber auch vielen Beschäftigten ganz entscheidend, die Reform zu ihrer eigenen zu machen.

Damit korrespondiert die strikte Top-Down-Umsetzung des Reformprozesses, in welchen keine Schleifen oder Ankerpunkte für die Beteiligung der Belegschaft eingebaut waren, die für eine (Selbst-) Aktivierung zur Mitgestaltung der neuen Organisation und ihrer Prozesse hätten genutzt werden können. Auch die bisher durchgeführten Mitarbeiterbefragungen wurden dafür nur rudimentär genutzt. Diese Anlage des Veränderungsprozesses ist vielleicht effizient und reduziert die für den organisatorischen Umbau zu veranschlagenden Zeitressourcen – sie birgt aber das Risiko von Verunsicherung, Motivationsverlusten und innerem Rückzug der Beschäftigten, einschließlich der Führungskräfte. Es ist bemerkenswert, wie weit verbreitet innerhalb der BA die Kritik an der rigiden und ohne reflexive Rückkoppelungsschleifen versehenen Reformdurchsetzung ist.

Der Aspekt der Organisationskultur umfasst allerdings auch die strukturelle Dimension, die Arbeitsorganisation so zu gestalten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur kompetenten Wahrnehmung ihrer Aufgaben *befähigt* werden. Eine Kultur der Eigenverantwortung setzt dabei die Gewährung von Handlungsspielräumen und Kompetenzen in der Prozessstrukturierung und der Leistungserstellung voraus. Dies ist nicht nur in der binnenorganisationalen Perspektive von Relevanz, sondern auch – und gerade in der Beratungsinteraktion mit dem Kunden – entscheidend für die Qualität der Dienstleistungsproduktion: In dem Maße, wie der Kunde als Mitwirkender gefordert ist und in seinem Ko-Produzentenstatus für die Dienstleistung anerkannt wird, muss die Interaktionsform, in der die Dienstleistung erbracht wird, Spielräume für *gemeinsame* Lösungen des Kunden und des Vermittlers bzw. der Vermittlerin offen halten.[400] Die Überdeterminierung der Arbeitsprozesse weist eher in die gegenteilige Richtung. Auch verfügen die Führungskräfte kaum über hinreichende Ressourcenverantwortung und Handlungsspielräume, um ihren Fachkräften „eigensinnige“, aber zielführende Lösungen in der Prozess- und Leistungsgestaltung einzuräumen.

[399] Vgl. exemplarisch: "Organisationskultur ist das Muster von Grundannahmen, die eine Gruppe erfunden, entdeckt oder entwickelt hat ... und die sich soweit bewährt haben, dass sie als gültig betrachtet werden und deshalb neuen Mitgliedern als die richtige Haltung gelehrt werden sollen, mit der sie ... wahrnehmen, denken und fühlen sollen. ... Organisationskultur lässt sich als eine Art gemeinsam akzeptierte Realitätsinterpretation darstellen, die im Austausch mit der Umwelt über das tägliche Tun entsteht ... und die das Unternehmensgeschehen nachhaltig, aber unsichtbar ... beeinflusst“ (Schein 2003).

[400] Vgl. Kapitel 3.

Bisher ist die Entwicklung der Organisationskultur einer der vernachlässigten Bereiche im organisatorischen Umbau der Bundesagentur. Dies gilt sowohl für die Entwicklung von gemeinsam geteilten, übergreifenden Organisationszielen und professionellen Werthaltungen „von unten“, wie auch für die bisher ausstehende Annäherung zwischen dem Leitbild der BA und ihrer neuen Organisationspraxis.

9.8 Schlussbemerkung

Die Bundesagentur für Arbeit steckt im Jahr 2005 inmitten der Implementation des umfassendsten organisatorischen Umbaus ihrer Geschichte. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann ein zwar vorläufiges, aber in seinen Konturen durchaus kontrastreiches Bild des *bisherigen* Umbauprozesses gezeichnet werden.

Als ein positiv zu würdigender Punkt muss der gelungene Umbau der Gesamtorganisation mit der Zentrale und den Regionaldirektionen und der laufenden Umstellung der Agenturen auf das Geschäftssystem Kundenzentrum festgehalten werden. Auch wirkt das „Kundenzentrum der Zukunft“ in seiner Grundkonzeption betriebstauglich und es lässt durchaus Effizienzgewinne erwarten. Eine ebenfalls anzuerkennende Leistung ist die Einführung der neuen Steuerungslogik und einer Zielsteuerung.

In anderen Feldern ist die BA auf ihrem Wege zum Modernen Dienstleister auf halbem Wege stecken geblieben. Das gilt zum einen für die Praxis der Zielsteuerung, in welcher trotz des anspruchsvollen Ziels der Dezentralisierung und der Entbürokratisierung der Aspekt der Kontrolle dominant geblieben ist. Zum anderen gilt das für die IT-Unterstützung, die sich weitgehend von der BA-Reform entkoppelt hat und zwar hinsichtlich der sozio-technischen Mängel, ihres Entwicklungsverzugs sowie ihrer Kosten-Nutzen-Relationen. Auch ist es im Reformprozess nur sehr bedingt gelungen, Vertrauen in die Reform selbst und in die neue Organisation zu schaffen. Tatsächlich hat der Aspekt der Kontrolle in der Steuerung massiv an Gewicht gewonnen, wie sich auch die Steuerungslogik und -systematik als dominant und gestaltungsmächtig gegenüber der Leistungsproduktion erweist.

Die Prozessgestaltung und das Vermittlungsgeschäft sind bisher von einer Überdeterminierung geprägt, die ein Dienstleistungsverhältnis konstituieren, welches sich – aus der Perspektive eines modernen Dienstleisters – als kontraproduktiv erweisen kann. Die Verknüpfung der Logiken von Kundenaktivierung und Systemgeschäft repräsentiert dem Kunden gegenüber einen Rückfall in den Interventionsstaat, der massiv in die Berufsverläufe und Lebenswelten der Einzelnen eingreift. Diese strategische Ausrichtung in der Binnenmodernisierung mit weitreichenden Folgen für das Außen- und Dienstleistungsverhältnis ist auch über punktuelle Veränderungen in den Handlungsprogrammen schwerlich aufzubrechen. Im weiteren Verlauf bleibt zu beobachten, ob gerade in diesem Feld die BA nun beginnt, ihre Reflexivität und Lernfähigkeit weiterzuentwickeln. Mit Blick auf die Zielausrichtung bleibt zu

fragen, ob diese noch einmal im Hinblick auf das grundsätzliche Ausbalancieren der Steuerungs- mit den Dienstleistungserfordernissen überdacht und neu gesetzt werden müsste. Gegenwärtig findet sich ein diametral anderes Verständnis von Organisation und Dienstleistung der BA als ein solches, das den Kunden und Ko-Produzenten als „ganze Person“ im Prozess der personalen Dienstleistung begreift, in welchem für ihn existenziell wichtige Fragen behandelt und gelöst werden. In der früheren Bundesanstalt, auch in den Anfängen der Bundesagentur war im Neben- und Durcheinander der unterschiedlichen Zielstellungen, Weisungslagen und Programme immer auch Platz für die zweite Variante von Dienstleistungsverständnis. Die Zukunft wird zeigen, ob es gelingt, die in der Organisation vorhandenen Kompetenzen zur differenzierten Einzelfalllösung, den sozialen Auftrag der BA und die wirtschaftliche und wirksame Leistungsproduktion zu einem konsequent *modern* ausgerichteten Dienstleister am Arbeitsmarkt hin neu zu kombinieren.

10. Literaturverzeichnis

Abels, G. (1997): Hat der Experte ein Geschlecht? Reflexionen zur sozialen Interaktion im ExpertInnen-Interview. In: femina politica: Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft 6. Heft 1. S. 79-88.

Adamy, W. (2005): Nach Hartz IV: Gespaltene Haushalte für die Arbeitsmarktpolitik. Aussteuerungsbetrag verhindert Beitragsüberschuss der BA. In: Soziale Sicherheit 54. Heft 1. S. 2-12.

Badura, B./Gross, R. (1976): Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München: Piper.

Bahnmüller, R./Faust, M. (1992): Das automatisierte Arbeitsamt. Legitimationsprobleme, EDV-Mythos und die Wirkungen des Technikeinsatzes. Frankfurt, New York: Campus.

Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. In: Verwaltung, Organisation, Personal 13. Heft 1. S. 6-11.

Beblo, M./Wolf, E. (2004): Gender Mainstreaming. In: Hagen, T./Spermann, A: Hartz-Gesetze - Methodische Ansätze zu einer Evaluierung. Baden-Baden: Nomos. S. 110-116.

Berger, J./Offe, C. (1980): Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors. In: Leviathan 8. S. 41-75.

Bernard, H./Ryan, G. (1998): Qualitative and Quantitative Methods of Text Analysis. In: Bernard, R. (Hrsg.): Handbook of Methods in Cultural Anthropology. Walnut Creek: Altamira Press.

Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag u.a. (2003): Handbuch Steuerung der Arbeitsmarktpolitik. Prinzipien, Methoden und Instrumente. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Beywl, W. (1988): Zur Weiterentwicklung der Evaluationsmethodologie. Grundlegung, Konzeption und Anwendung eines Modells der responsiven Evaluation. Bern, New York, Paris u.a.: Lang.

Bieber, D./ Hielscher V./ Ochs, P. /Schwarz, C./ Vaut, S. (2004): Zur Operationalisierung des Evaluationsdesigns. Ergänzter Zwischenbericht November 2004. Saarbrücken: iso-Institut.

BKK Bundesverband (2004): Gesundheit und sozialer Wandel. Gesundheitsreport 2004. Essen: Verlag BKK Bundesverband.

Blau, P. M. (1973): Orientation Towards Clients in a Public Welfare Agency, in: Katz, E. und Danetin, B. (Hrsg.): Bureaucracy and the Public, New York: S. 229-244.

Blutner, D./Brose, H.-G./Holtgrewe, U. (2002): Telekom – Wie machen die das? Die Transformation der Beschäftigungsverhältnisse bei der Deutschen Telekom AG. Konstanz: UVK.

BMWA (2004): Evaluation staatlicher Interventionen aus Auftraggebersicht. Schlussbericht der Projektgruppe „Evaluation“. (BMWA-Dokumentation 542). Berlin: BMWA.

Bogumil, J./Holtkamp, L./Kißler, L. (2001): Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Berlin: Sigma.

Bogumil, J./Kißler, L. (1995): Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin: Sigma.

Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos.

Brösel, G./Köpke, S. (2005): Controlling in der Bundesagentur für Arbeit – historische Entwicklung, Status quo und Perspektiven. In: Keuper, F./Schaefer, C. (Hrsg.): Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen – Probleme, Politiken und Perspektiven entlang des Privatisierungsprozesses. Berlin: Logos. S. 355–394.

Bücker-Gärtner, C. (2001): Frauengleichstellung im Modernisierungsprozess der öffentlichen Verwaltung. Theoretische und empirische Untersuchung eines zentralen Problems der Verwaltungsreform. Berlin: Hitit.

Bundesrechnungshof (2005): Bericht an den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung des Virtuellen Arbeitsmarktes der Bundesagentur für Arbeit. Bonn, 18.Februar 2005.

Bussmann, W./ Klöti, U./ Knoepfel, P. (1997): Einführung in die Politikevaluation. Basel, Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.

Butterwegge, C./Kutscha, M./Berghahn, S. (Hrsg.) (1999): Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat? Folgen neoliberaler Modernisierung für Gesellschaft, Recht und Politik. Baden-Baden: Nomos.

Cousins, J./Whitmore, E. (1998): Framing Participatory Evaluation. In: Whitmore, E. (Hrsg.): Participatory Evaluation Approaches. New Directions in Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass.

Coy, W./Gorny, P/Kopp, I. u.a. (Hrsg.) (1993): Menschengerechte Software als Wettbewerbsfaktor. Stuttgart, Leipzig: Teubner.

Cyert, R./March, J. (1963): A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Diekmann, A. (2001): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Reinbek: Rowohlt.

Deutscher Bundestag (2003): Ausschussdrucksache 15(9)791, Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, 15. Oktober 2003.

Dunkhorst, P. (1999): Handbuch Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden: Nomos.

Fertig, M./Kluve, J./Schmidt, C. (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept. Essen: Duncker & Humblot.

Flick, U. (2002): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek: Rowohlt.

Floyd, C. (1993): STEPS - A Methodical Approach to Participatory Design. In: Communications of the ACM 36. Heft 4.

Frick, F. (2002): Arbeitsverwaltung im Wandel - Erfahrungen aus 15 Ländern im Vergleich. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Frick, F. (2004): Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch Zielvereinbarungen. Eckpunkte und Herausforderungen eines Paradigmenwechsels. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Friebertshäuser, B./Prengel, A. (Hrsg.) (1997): Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Weinheim, München: Juventa.

Gärtner, A./Riessmann, F. (1984): Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur Politischen Ökonomie des Tertiären Sektors. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Gross, P. (1993): Die Dienstleistungsstrategie in der Sozialpolitik. Neue Herausforderungen. In: Braun, H./Johne, G. (Hrsg.): Die Rolle sozialer Dienste in der Sozialpolitik. Frankfurt, New York: Campus. S. 11-26.

Gross, R./Badura, B. (1977): Sozialpolitik und Soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. In: Ferber, C../Kaufmann, F. (Hrsg.): Sozialpolitik und soziale Dienste. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 361–385.

Guba, E./Lincoln, Y. (1989): Fourth Generation Evaluation. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.

Guba, E./Lincoln, Y. (2001): Guidelines and Checklist for Constructivist (AKA FourthGeneration) Evaluation http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/constructivisteval.htm.

Hadler, A. (1995): Frauen & Führungspositionen – Prognosen bis zum Jahr 2000. Eine empirische Untersuchung betrieblicher Voraussetzungen und Entwicklungen in Großunternehmen. Bern, New York, Paris u.a.: Lang.

Haubner, O./Tigges, A./Schuberth, K. (2002): Das Neue Steuerungsmodell der Bundesanstalt für Arbeit. Der Wandel von der Arbeitsverwaltung zum modernen Dienstleister. In: Innovative Verwaltung. Heft 1-2. S. 22-24.

Herder-Dorneich, P./Kötz, W. (1972): Zur Dienstleistungsökonomik. Systemanalyse und Systempolitik der Krankenhauspflegedienste. Berlin: Duncker & Humblot.

Hesse, J./Lüder, K./Pitschas, R. (1992): Verbesserungsmöglichkeiten bei der Aufgabenwahrnehmung einer wirtschaftlichen Gestaltung der Fachaufgaben in den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit. Gutachten erstattet im Auftrage des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit. Speyer, Oxford.

Hirschmann, A. (1970): Exit, voice and loyality. Responses to decline in firms, organizations and states. Cambridge. Harvard Univ. Press.

Hochschild, A. R. (1990): Das gekaufte Herz. Zur Kommerzialisierung der Gefühle. Frankfurt a.M., New York: Campus.

Hoffjan, A. (1998): Entwicklung einer verhaltensorientierten Controlling-Konzeption für die Arbeitsverwaltung. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Infas (2004) AP3-Bericht 2004.

Jann, W. (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos.

Jann, W. (2002): Thesenpapier zur Umwandlung der Bundesanstalt für Arbeit in eine "Bundesagentur", in: CD-ROM Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Jann, W. (2004): Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, G. u.a. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Sigman. S. 101-111.

Jann, W.; Schmid, G. (Hrsg.) (2004): Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine zukunftsfähige Strategie? Zwischenbilanz zur Umsetzung. In: Eins zu eins? Ein Zwischenbericht der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: Sigma.

Kaplan, R./Norton, D. (1996): The Balanced Scorecard. Harvard: Harvard Business School Press.

Kißler, L. (1997): Kundenorientierung der Kommunalverwaltung – eine dritte Säule der lokalen Demokratie?. In: Bogumil, J./Kißler, L. (1997) (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden: Nomos. S. 95-112.

Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Konle-Seidl, R. (2005): Lessons learned - Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB Forschungsbericht Nr 9/2005. Nürnberg: IAB.

König, K./Füchtner, N. (2000): „Schlanker Staat“ – eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund. Baden-Baden: Nomos.

Kreimer, M. (1999): Arbeitsteilung als Diskriminierungsmechanismus. Theorie und Empirie geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegregation. Frankfurt a.M.: Europäischer Verlag der Wissenschaften.

Kropp, S. (2004): Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte. In: Politische Vierteljahresschrift 45. Heft 3. S. 416-439.

Krüger, H. (2001): Frauen zwischen Arbeitswelt und Familie. In: Gieseke, W. (Hrsg.): Handbuch zur Frauenbildung. Opladen: Leske & Budrich. S. 124 - 136.

Krüger, H, (1996): Die andere Bildungssegmentation. Berufssysteme und soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern am Beispiel der Umstrukturierung in Pflegeberufen. In: Bolder, A./Heinz, W./Rodax, K. (Hrsg.): Die Wiederentdeckung der Ungleichheit. Aktuelle Tendenzen in Bildung für Arbeit. (Jahrbuch Bildung und Arbeit ´96): Opladen. S. 253 - 274.

Lamnek, S. (1995): Qualitative Sozialforschung. Bd. 1: Methodologie. Bd.2: Methoden und Techniken. Weinheim, München: Beltz.

Lauxmann, F. (1971): Die kranke Hierarchie. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

Löffler, E. (2001): Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management 7. Heft 4. S. 212-215.

Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 65-76.

Mayring, P. (1993): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Deutscher Studienverlag.

Mayring, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim: Beltz.

Merton, R. (1968): Bürokratische Struktur und Persönlichkeit. In: Mayntz, R. (Hrsg.): Bürokratische Organisation. Köln: Kiepenheuer & Witsch. S. 265 - 276.

Meuser, M./Nagel, U. (1997): Das ExpertInneninterview – Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung In: Friebertshäuser, B./Prengel, A. (Hrsg.): Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Weinheim, München: Juventa. S. 481-491.

Meyer, A./Dornach, F. (1994): Das deutsche Kundenbarometer 1994 – Qualität und Zufriedenheit. Eine Studie zur Kundenzufriedenheit in der Bundesrepublik Deutschland. Düsseldorf/Bonn: Deutsche Marketing Vereinigung.

Mezger, E./West, K. (2001): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg: Schüren.

Müller, P./Kurtz, B. (2002): Aktive Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming: Strukturen von Teilnahme und Verbleib bei ausgewählten Instrumenten der Bundesagentur für Arbeit. In: Gerhard, E. (Hrsg.): Arbeitsmarktchancen für Frauen. (BeitrAB Bd. 258). Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit. S. 207-260.

Naschold, F./Bogumil, J. (Hrsg.) (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Opladen: Leske + Budrich.

Ochs, P. (2001): Das Arbeitsamt mitgestalten. Organisationsentwicklung und Mitarbeiterbeteiligung in der Bundesanstalt für Arbeit. Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung.

Ochs, P. (2002): Anmerkungen zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit. Saarbrücken.

Ochs, P. (2005): Die Arbeitsverwaltung im Wandel. Agenturmodelle beim Übergang in die neue BA-Welt. In: Schütz, H./Mosley, H. (Hrsg,): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Berlin: Sigma. S.179-219.

Ochs, P./Haubner, O. unter Mitarbeit von Tigges, A. (2000): Das Neue Steuerungsmodell der BA. Bd. 2, Werkbuch Leistungsorientierte Führung in der BA. Nürnberg/Gütersloh.

Ochs, P./Schütz, H. (2005): Das BA-Kundenzentrum der Zukunft. In: Schütz, H./Mosley, H. (Hrsg,): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Berlin: Sigma. S.221-240.

OECD (1996): Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung - Deutschland, Österreich. Schweden, Paris: OECD Publications.

Oppen, M./Sack, D. (2005): Wettbewerb und Kooperation. In: Oppen, M./Sack, D./Wegener, A. (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Berlin: Sigma. S. 13-29.

Oppen, M./Wegener, A. (1997): Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive. In: Nachold, F./Soskice, D./Hancké, B. u.a. (Hrsg.): Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation. Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb. Berlin: Sigma. S. 151-181.

Patton, M. (1990): Qualitative evaluation and research methods. Newbury Park, CA: Sage.

Patton, M. (1997): Utilization-focused evaluation. The New Century Text. Newbury Park, CA: Sage.

Pollitt, C./Bouckaert, G. (2000): Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

Reinermann, H. (2000): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen. Speyerer Arbeitshefte 130. Speyer.

Richter, R./Furubotn, E. (1999): Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen: Mohr Siebeck.

Schaarschuch, A. (1996): Dienst-Leistung und Soziale Arbeit. Theoretische Überlegungen zur Rekonstruktion Sozialer Arbeit als Dienstleistung. In: Widersprüche 59. Offenbach. S. 87-97.

Schein, E. (2003): Organisationskultur. Bergisch-Gladbach: EHP.

Schmid, G./Mosley, H./Schütz, H. u.a. (2002): Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung - Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Schmid, G. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Papier zur Hartz-Kommission, 18.3.2002.

Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt a.M., New York: Campus.

Schmid, G./Gangl, M. (2002): Thesen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung. Papier zur Hartz-Kommission. Berlin: Mimeo.

Schmidt, C. (2004): The Analysis of Semi-Structured Interviews. In: Flick, U./v. Kardorff, E./Steinke, I. (Hrsg.): A Companion to Qualitative Research. London: Sage. S. 253 – 258.

Schütz, A. (1974): Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Schütz, H./Ochs, P. (2005): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen: Das BA-Kundenzentrum der Zukunft. Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementalen und strukturellen Reformen. WZB-Discussion Paper. Berlin.

Schütz, H. (2001): Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 34. Heft 2. S. 207-225.

Shadish, W. (1995): Evaluation and Program Planning. The Quantitative-Qualitative Debates. „De-Kuhnifying“ the Conceptual Context. Volume 18. Number 1.

Shaw, I. (1999): Qualitative Evaluation. Introducing Qualitative Methods. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Stake, R. (1975): Evaluation the Arts in Education. A Responsive Approach. Columbus, OH: Charles E. Merril.

Toffler, A. (1980): The Third Wave. New York: Bantam.

Trampusch, C. (2002): Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Working Paper.

Vaut, S. (2003): Steuerung und Controlling in der Bundesagentur für Arbeit nach dem Konzept der Hartz-Kommission. Diplom-Arbeit. Berlin.

Vaut, S. (2004): Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit. In: Jann, W./Schmid, G. (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: Edition Sigma.

Wageman, R. (1999): So haben sich selbst steuernde Teams Erfolg. In: Organisationsentwicklung 1. S. 44–55.

Weber, M. (1968): Methodologische Schriften. Studienausgabe. Frankfurt a.M.: Fischer.

Weber, J./Weise, F. (2004): Rolle des Controllings für die Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 56. Heft 4. S. 355-368.

Weise, F.-J./Kunz, J. (2003): Controlling muss Nutzen stiften! In: Controlling & Management, 1. S. 7-9.

Welz, F./Ortmann, G. (1992): Das Softwareprojekt: Projektmanagement in der Praxis. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

Wenner, U. (2001), „Gender Mainstreaming“ – ein Prinzip sucht – und findet seinen Weg in die Bundesagentur für Arbeit ...! Ein historischer Abriss. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv). Heft 20/01. S. 1237-1240.

Williams, R./Sorensen, K.H. (2002): Shaping Technology, Guiding Policy: Concepts, Spaces and Tools. Cheltenham: Edward Elgar Pub.

Wollmann, H. (2002): Verwaltungspolitische Reformdiskurse und –verläufe im internationalen Vergleich. In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos.

Wollmann, H. (2004): Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: Jann, W./Bogumil, J./Bouckcart, G. u.a. (Hrsg.) (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma. S. 489-524.

Woolgar, S./Grint, K. (1997): The Machine at Work. Technology, Work and Organization. Cambridge: Polity Press.

Zitierte Dokumente aus der Bundesagentur für Arbeit

(Nur Dokumente aus dem Bereich der Zentrale der BA; die im Rahmen der Empirie in den Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit erhobenen Dokumente zum operativen Geschäft sind nicht enthalten.)

Bis 2002

BA-Runderlass 24/1994, (räumliche Zusammenlegung von allgemeinen Berufsbereichen und Leistungsstellen).

BA-Runderlass 37/1997, (Einrichtung dezentraler Kundenbüros).

BA-Runderlass 19/1999, (Durchführung von Mitarbeitergesprächen).

BA-Runderlass 53/2000, (Einführung des Neuen Steuerungsmodells i.R. „Arbeitsamt 2000“).

BA-Runderlass 35/2002, (Gleichstellungsplan).

Bundesagentur für Beschäftigungsförderung. Geschäftskonzeption des Vorstandes. Geschäftsservice Beschäftigungsberatung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung), August 2002.

2003

Das Personalentwicklungssystem in der BA. Zusammenfassung der Regelungen, vom 11.2.2003.

Reform der BA – Aktuell, Ausgabe 1/2003, vom 03.03.2003.

BA-Rundbrief 55/2003, Aktualisierung und Aktivierung der Bewerberbestände, vom 30.04.2003.

IT-Rahmenkonzept, Referat IT/SP, vom April 2003.

Masterplan zur Umsetzung der Reformschritte, vom 06.05.2003.

Reform der BA – Aktuell, Ausgabe 3/2003, vom 12.05.2003.

BA-Beratungsunterlage 83/2003, Reform „BA – Die Agentur“. Projekt 2.1 – 2.3, Steuerung und Controlling – Herausforderung und Lösungskonzept, vom 22. 05. 2003.

BA-Beratungsunterlage 84/2003, Reform "BA – Die Agentur". Projekte 3.1.1, 3.1.3, 3.1.4, 3.3.1, Kundenschnittstellen Arbeitnehmer, Arbeitgeber, ServiceCenter und Leistungsgewährung, vom 22.05.2003.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 5/2003, vom 03.06.2003.

BA-Beratungsunterlage 112/2003 NEU, Reform der Bundesanstalt für Arbeit – Grundzüge der Reform – erweitertes Konzept, vom 09.07.2003.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 6/2003, vom 09.07.2003.

BA-Info 68/2003, BA – Die Agentur. Typisierung von Arbeitsamtsbezirken – Projekt 2.5, vom 11.07.2003

Führung in der neuen BA: Gesamtkonzept Steuerung und Controlling. Abschlussbericht der Konzeptphase, vom 28.07.2003.

Werkstattbericht zur Reform der BA. Berichte aus der Projektarbeit, Juli 2003.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Sonderausgabe, Die Reform zügig umsetzen, vom 06.08.2003.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 7/2003, vom 15.08.2003.

Modulares PE-Design. Abschlussbericht, August 2003.

BA-Beratungsunterlage 125/2003, Geschäftspolitische Ziele und Zielindikatoren für das Jahr 2004, vom 01.09.2003.

BA-Vorstandsbrief 4/2003, Reform der BA – Umbau der Zentrale, vom 05.09.2003.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 8/2003, vom 19.09.2003.

BA-Beratungsunterlage 137/2003, Einrichtung besonderer Dienststellen für das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Familienkasse, vom 01.10.2003.

BA-Beratungsunterlage 161/2003, Gesamtgesellschaftliche Leistungen im Haushalt der BA; Abgrenzung sowie Zuordnung zu den Rechnungskreisen, vom 13.10.2003.

BA-Beratungsunterlage 164/2003, Reform der BA – Neuorganisation der Einkaufsprozesse, vom 14.10.2003.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 9/2003, vom 16.10.2003.

BA-Beratungsunterlage 168/2003, Reform der Bundesanstalt für Arbeit – Führungskräfte in der BA; Strategische Neuausrichtung der Führung, vom 23.10. 2003.

Kundenzentrum der Zukunft – Grundkonzeption und erste Ergebnisse. Konzepttest Heilbronn, vom 19.11.2003.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 10/2003, vom 20.11.2003.

BA-Rundbrief 121/03, Errichtung des BA-Service-Hauses (BA-SH), Umsetzung des Grobkonzeptes Interne Verwaltung und des Konzeptes Neuorganisation Einkaufsprozesse, vom 09.12.2003.

BA-Rundbrief 123/2003, Einrichtung einer Einkaufsorganisation in der BA, vom 10.12.2003.

2004

BA-Beratungsunterlage 8/2004, Projekt Produkte und Programme, vom 20.01.2004.

BA-Beratungsunterlage 14/2004, Neuausrichtung der Regionaldirektionen, vom 20.01.2004.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 1/2004, vom 21.01.2004.

Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung, 1. Version, vom 25.01.2004.

BA-Rundbrief 10/2004, Einführung der Kundendatenbank „Biografische Daten“, vom 04.02.2004.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Sonderausgabe, Regionaldirektionen, vom 12.02.2004.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 2/2004, vom 26.02.2004.

Kundenzentrum. Neugestaltung der Agenturen, März 2004.

Kerninhalte der Reform. BA – Die Agentur, Kurzfassung, März 2004.

Kerninhalte der Reform. BA – Die Agentur, Langfassung, März 2004.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 3/2004, vom 15.04.2003.

Dienstvereinbarung über die Einrichtung und den Betrieb von ServiceCentern in der Bundesagentur für Arbeit, vom 13.05.2004.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 4/2004, vom 13.05.2004.

Projekt Virtueller Arbeitsmarkt – Status, vom 17.05.2004.

Blauenstein III – Beurteilung relativer Leistungsfähigkeit am Beispiel AA Paderborn, Mai 2004

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Sonderausgabe, ServiceCenter – Das Standortkonzept, vom 14.06.2004.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 5/2004, vom 15.06.2004.

Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung, Bd.1, Kundenzentrum – Gesamtüberblick, vom 21.06.2004.

Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung, Bd.2, Kundenzentrum – Detaillierung des Konzepts, vom 21.06.2004.

BA-Beratungsunterlage 152/2004, Reform der Bundesagentur für Arbeit. Kundenzentrum. Abschlussbericht zur Modellphase, vom 05.07.2004.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Sonderausgabe, Neuorganisation der Regionaldirektionen, vom 11.07.2004.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Sonderausgabe, Modellerprobung des Kundenzentrums, vom 22.07.2004.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 6/7/2004, vom 04.08.2004.

Personalmanagementkonzept der BA, vom 06.09.2004.

Umsetzung und Stand der Reform. BA – Die Agentur, November 2004.

Unterstützung des Reformprozesses 2005 (Kurzfassung Beratungskonzept McKinsey für 2005), vom November 2004.

BA-Beratungsunterlage 5/2005, Eckpunkte für das Programm 2005 im SGB III-Bereich, vom 30.12. 2004.

2005

Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Leitfaden der Umstellung (2. Änderung), Bd.1, Kundenzentrum – Gesamtüberblick, vom 07.01.2005.

BA-Beratungsunterlage 19/2005, Eckpunkte für das Programm 2005 im SGB III-Bereich, vom 21.01.2005.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 1/2005, vom 07.02.2005.

Virtueller Arbeitsmarkt. Lenkungsausschuss VAM, Statusbericht (Auszug), vom 10.02.2005.

Prüfung "Reform der Bundesagentur für Arbeit – Einführung von Kundenzentren" (Stellungnahme zum Bericht des Bundesrechnungshofes vom 06.01.2005), vom 11.02.2005.

Produkte und Handlungsprogramme. Arbeitsstand. Einführungsworkshops für Führungskräfte und Mitarbeiter für den Praxistest Mainz (zitiert: Einführungskonzept Handlungsprogramme), vom 23.02.2005.

BA-Beratungsunterlage 52/2005, Flächeneinführung Kundenzentrum. Aktuelle Untersuchungen zum Kundenzentrum, Evaluierungsbericht von Peter Ochs / Holger Schütz, Bericht des Bundesrechnungshofes, vom 01.03.2005.

BA-Beratungsunterlage 58/2005, Kurzfristige Leistungssteigerung durch Elemente der Handlungsprogramme im SGB III-Bereich, vom 09.03.2005.

Operativer Verbesserungsprozess 2005, Tagung der GO der Regionaldirektionen, vom 09.03. 2005.

Eckpunkte-Papier zum VAM, vom 14.03.2005.

Tätigkeits- und Kompetenzprofile. Agenturen für Arbeit und SGB II, Version 1/2005 vom 31.3.2005.

BA-Beratungsunterlage 65/2005, Flächeneinführung der Handlungsprogramme, vom 04.04. 2005.

Job-Börse der BA. Hintergründe, Theorie + viel Praxis, vom 11.04.2005.

Führungsinteraktionen zur operativen Steuerung der Agenturen. Vorstellung eines Einführungskonzeptes, vom 20.04.2005.

Reform der BA – Aktuell, Managementinfo, Ausgabe 2/2005, vom 25.04.2005.

Evaluierung VerBIS, Projektgruppe VAM, Mai 2005.

PG VAM: Statusbericht Job-Börse, 21. KW, Mai 2005.

Operativer Verbesserungsprozess 2005. Leitfaden für Verbesserungen im operativen Bereich / Vorbereitung auf Handlungsprogramme, ohne Datum.

Arbeitsamt Online. Der Virtuelle Arbeitsmarkt, ohne Datum.

BA/Accenture: Der virtuelle Arbeitsmarkt, ohne Datum.

11. Anhang: Dokumentation der Gesprächsleitfäden

Einstieg

1. **In welcher Organisationsform war Ihre Agentur vor Einführung des Kundenzentrums?**
   - Wenn Arbeitsamt 2000: Welche Tranche waren Sie?
2. **Zur Bildung der Geschäftseinheiten:**
   - Wie haben Sie den Ansatz der Regionalisierung in der Hauptagentur umgesetzt?
   - Wie viele Geschäftseinheiten und Geschäftsstellen hat Ihre Agentur?
   - Welche organisatorische Lösung zur Umsetzung SGBII liegt in Ihrer Agentur vor?
   - Wie wirkt sich SGBII auf Bildung und Zuschnitt von Geschäftseinheiten und Geschäftsstellen aus?
   - Was bedeutet das für den weiteren Bestand der Geschäftsstellen?
3. **Was sind nach Ihrer Auffassung die Kernaufgaben der BA?**
   - Was heißt das konkret für eine Agentur hier in dieser Region?
   - Haben sich die Kernaufgaben gegenüber früher verändert?
4. **Welche Kunden sind in besonderem Maße auf die Dienstleistungen der BA angewiesen?**
   - Auf Arbeitgeberseite
   - Auf Arbeitnehmerseite
   - Im Bereich der Zielgruppen

KuZ

5. **Lassen Sie uns auf einzelne Elemente des KuZ eingehen.**
   Wie stabil ist bei Ihnen derzeit das Zusammenwirken der einzelnen Funktionsbereiche? Wo hakt es noch?
6. *[*Wenn *vorher „AA 2000“:]*
   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.
   [Wenn vorher „4. Tranche“:]
   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.
   - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?

7. **Das KuZ hat die Zusammenarbeit von Vermittlungs- und Leistungsseite neu geordnet. Wie funktioniert heute das Wechselspiel beider Funktionsbereiche?**

8. **Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Berater und Vermittler im Bereich der Sonderteams heute gegenüber früher?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
   - Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?

9. **Bringt die neue Organisationsform mehr Schnittstellen im Kundenprozess als früher?**
   - Wenn ja: Was bedeutet das für die Kunden?
   - Was bedeutet das für die interne Koordination

10. **Wer ist für die Koordination innerhalb und zwischen den Teams zuständig?**
    - Wie wird sie konkret sichergestellt?
    - Wie war das früher?

11. **Welches sind die wesentlichen Veränderungen im Geschäftsprozess gegenüber früher?**
    - Für die Mitarbeiter
    - Für die Führungskräfte
    - Bei welcher Mitarbeitergruppe haben sich die Anforderungen am stärksten verändert?
    - Welche Mitarbeitergruppe ist derzeit am stärksten belastet?

12. **Wenn Sie die heutige Organisation mit derjenigen *vor* Einführung des KuZ vergleichen.**
    - Welches sind ihre wesentlichen Vorteile?
    - Und welches sind die Nachteile gegenüber früher?

Vermittlungsprozess

13. **Arbeitnehmerorientierte Vermittlung:**
    - Wie erfolgt die Kundenzuordnung in den Vermittlungsteams?
    - Und wie erfolgt sie innerhalb der Teams auf die Vermittler?
    - Welche Rolle spielt im neuen System noch das „Bestandsgeschäft“?

14. **Die Handlungsprogramme sollen zu einer systematischeren und zielgerichteten Arbeitsweise der Vermittler führen.**
    - Welche Auswirkungen sehen Sie auf die Rolle des Vermittlers?
    - Wie verbindlich sind nach Ihrer Auffassung die Programmvorgaben für die individuelle Fallentscheidung?

- *(Wenn Handlungsprogramme bereits eingeführt:)*
  Welche Rückmeldungen aus dem Vermittlerbereich haben Sie bisher?
  Wie ist die Akzeptanz bei den Vermittlern?
- „Einstellungen/Mentalität" der Vermittler werden oft genannt als Hemmnis für die Akzeptanz der Handlungsprogrammlogik. Was heißt das aus Ihrer Sicht konkret?

15. Die Funktionslogik des KuZ stellt den Individualbedarf des Kunden als Grundlage der Dienstleistung in den Vordergrund.

- Sind die bisherigen Instrumente des Profiling ausreichend, um den Individualbedarf hinreichend abzuklären?
- Was kann hierzu das Handlungsprogramm leisten und wo liegen seine Grenzen?
- Welche Einschränkungen gibt es heute, um individualbedarfsgerechte Entscheidungen zu treffen?
- Welche Kundengruppen sind besonders davon betroffen?

16. Wie muss die Ressourcenausstattung beschaffen sein, um qualifizierte Beratungsarbeit zu leisten?

- Personalausstattung (wie ist gegenwärtig die Betreuungsrelation der Vermittler?)
- Beratungszeit
- Qualifikation und Kompetenz zur Gesprächsführung
- Methodik
- IT-Unterstützung

17. Wie haben Sie in Ihrer Agentur den Arbeitgeberservice organisiert?

- Wie stellen Sie das Zeitbudget von mindestens 20% Vermittlerzeit für arbeitgeberorientierte Vermittlung dar: personenscharfe Zuordnung oder über alle Vermittler des Teams?
- Weswegen hat die Agentur sich für diese Lösung entschieden?
- Wenn personenscharf: Sind die AG-Vermittler räumlich zusammen gelegt?
- Nach welchem Prinzip ist die Zuständigkeitsregelung zwischen den AG-Vermittlern geregelt?
- Wie war das vor Einführung des KuZ geregelt?
- Haben Sie eine Kundendifferenzierung im Arbeitgeberbereich vorgenommen? Nach welchen Gesichtspunkten?
- Bei welcher Art von Arbeitgeberkunden sehen Sie den größeren Dienstleistungsbedarf gegenüber der Agentur?

18. Haben Organisation und Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung in Ihrer Agentur zu einer Verbesserung des Dienstleistungsangebotes geführt?

- Wie funktioniert die jetzige Organisationsform?
- Halten Sie eine Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?
- War das früher anders?

Ergebnisse

19. Welches sind die Prozess- und Qualitätsstandards, nach denen Sie das neue Geschäftssystem controlen?

- Können Sie uns eine aktuelle Liste dieser Controllingdaten vorlegen
- Wie gut steht gegenwärtig Ihre Agentur in diesen Werten?
- Wo hat sie sich verbessert, wo eher verschlechtert? Gründe?
- Welche Kennzahlen halten Sie für wichtig, die nicht erhoben werden?

20. Der Leitfaden zum Kundenzentrum formuliert die qualitativen Ziele des neuen Systems. Welche sind für Sie besonders wichtig?

- Wie gut steht gegenwärtig Ihre Agentur bei diesen qualitativen Zielen?
- Wo hat sie sich verbessert, wo eher verschlechtert? Gründe?
- Welche qualitativen Ziele halten Sie für wichtig, die gegenwärtig eher weniger im Fokus der Betrachtung stehen?

21. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden auf Arbeitgeberseite?

- Welche Auswirkungen hat es für kleinere Unternehmen, größere Unternehmen, Verleiher, private Vermittler?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

22. Und welche Auswirkungen hat es auf Arbeitnehmerseite?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

Reformperspektiven

23. Wie wirkt sich grundsätzlich der wahrscheinliche Systemübertritt auf Arbeitsweise und Instrumenteneinsatz im SGBIII-Bereich aus?

- Wie verändert sich die Arbeitsrealität der Vermittler im SGBIII-Bereich?
- Welche Regelungen haben Sie in der Agentur getroffen im Hinblick auf Übertritte in SGBII?

24. Welche Variationen lässt das Konzept „Kundenzentrum der Zukunft“ zu?

- Welche Anpassungen haben Sie seit der Einführung vorgenommen?
- Welche wären notwendig?
- Ist das Konzept hinreichend flexibel für die konkreten Bedarfe einer Agentur oder halten Sie einen größeren örtlichen Gestaltungsspielraum für geboten?

25. Noch einige Fragen zur Reformbewertung:

- Welche Reformansätze und Veränderungen der letzten Jahre (bis Ende 2003) waren nach Ihrer Auffassung sehr gut oder weniger gut? Warum?

- [Wenn vorher AA 2000:] Gibt es etwas, was Sie aus dem Arbeitsamt 2000 gerne mit in die neue Reform übernommen hätten?
- Welche Elemente der jetzigen Reform beurteilen Sie eher positiv, welche eher negativ?
- Was ist unbedingt nötig für die nächsten Phase dieser Reform?
- Wo besteht jetzt Änderungsbedarf?

Einstieg

1. **Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Bereichsleiter?**
   - Welche Teams gehören zu Ihrer Geschäftseinheit?
   - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
   - Wo sehen Sie für die nächste Zeit Ihren besonderen Schwerpunkt?
2. **Was sind nach Ihrer Auffassung die Kernaufgaben der BA?**
   - Was heißt das konkret für eine Agentur hier in dieser Region?
   - Haben sich die Kernaufgaben gegenüber früher verändert?
3. **Welche Kunden sind in besonderem Maße auf die Dienstleistungen der BA angewiesen?**
   - Auf Arbeitgeberseite
   - Auf Arbeitnehmerseite
   - Im Bereich der Zielgruppen

KuZ

4. **Das Kundenzentrum der Zukunft wird als das Geschäftssystem des Modernen Dienstleisters BA dargestellt. Wo sehen Sie seine Vorteile gegenüber früher, wo seine Nachteile?**
   - Für Kunden Arbeitgeber
   - Für die Arbeitslosen und Arbeitssuchenden
   - Für Jugendliche, Ältere, Schwerbehinderte, teilzeitorientierte Frauen
5. **Lassen Sie uns auf die einzelnen Elemente des KuZ eingehen. Wie stabil ist bei Ihnen derzeit das Zusammenwirken der einzelnen Funktionsbereiche? Wo hakt es noch?**
   - Wie wirkt sich die Einrichtung des Service-Center aus?
   - Der zentrale Empfang ist die erste Anlaufstelle für die Kunden. Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
   - Gibt es insgesamt im Bereich SC und Empfang noch Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?
6. *[Wenn vorher „AA 2000“:]*

   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.

   [Wenn vorher „4. Tranche“:]

   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleine-

ren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.

- Wo funktioniert die heutige Arbeitsorganisation besser, wo schlechter gegenüber früher?
- Sind die MA der EZ in der Lage, das Aufgabenspektrum der Geschäftseinheit gut abzudecken?
- Die EZ arbeitet „ohne Akten". Wie gut funktioniert das?
- Gibt es fachliche Spezialisierungen der MA in der EZ oder macht jeder alles?
- Durch welche Mitarbeiter stützen Sie das EZ, wenn ein starkes Kundenaufkommen vorliegt?
- Gibt es insgesamt in diesem Bereich noch Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?

7. **Wie funktioniert die Kundensteuerung?**
   - Ist die derzeitige Kundendifferenzierung in der ersten Stufe, wie im EZ vorgenommen, hinreichend scharf für die weitere Kundensteuerung (Terminierung etc.)
   - Wie haben Sie den Zugang zu den Fachkräften bzw. die Einschränkungen des Zugangs geregelt?
   - Was meinen Sie, sind die Kunden mit dieser Form der Kundensteuerung zufrieden? Welche sind eher zufrieden, welche eher unzufrieden?

8. **Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Vermittler heute gegenüber früher?**
   - Im Bewerberbereich?
   - Im Arbeitgeberbereich?
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
   - Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?
   - Was schätzen Sie, wie sich der Zeitanteil der Vermittlerarbeit auf das Eingangsgeschäft und auf das Bestandsgeschäft verteilt?
   - Welche Rolle spielt im neuen System noch das „Bestandsgeschäft"?

9. **Wie unterscheidet sich die Leistungsbearbeitung heute gegenüber früher?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
   - Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?

10. **Das KuZ hat die Zusammenarbeit von Vermittlungs- und Leistungsseite neu geordnet. Wie funktioniert heute das Wechselspiel beider Funktionsbereiche?**
    - Wenn aus der Vermittlungsarbeit leistungsrechtliche Überprüfungen und Folgearbeiten entstehen? (Meldeversäumnisse, sperrzeitrelevante Sachverhalte)
    - Wenn zur Unterstützung der Vermittlungsarbeit leistungsrechtliche Informationen (Rechte und Pflichten) ergehen, die sich aus dem sozialrechtlichen Versicherungsverhältnis ergeben?

11. *[Wenn Sonderteams in der* Geschäftseinheit*:]* **Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Berater und Vermittler im Bereich der Sonderteams heute gegenüber früher?**
    - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
    - Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?

12. **Bringt die neue Organisationsform mehr Schnittstellen im Kundenprozess als früher?**
    - Wenn ja: Was bedeutet das für die Kunden?
    - Was bedeutet das für die interne Koordination

13. **Wer ist für die Koordination innerhalb und zwischen den Teams zuständig?**
    - Wie wird sie konkret sichergestellt?
    - Wie war das früher?

14. **Welches sind die wesentlichen Veränderungen im Geschäftsprozess gegenüber früher?**
    - Für die Mitarbeiter
    - Für die Führungskräfte
    - Bei welcher Mitarbeitergruppe haben sich die Anforderungen am stärksten verändert?
    - Welche Mitarbeitergruppe ist derzeit am stärksten belastet?

15. **Wenn Sie die heutige Arbeitsweise und Organisation mit derjenigen *vor* Einführung des KuZ vergleichen.**
    - Welches sind ihre wesentlichen Vorteile?
    - Und welches sind die Nachteile gegenüber früher?

Vermittlungsprozess

16. **Die Funktionslogik des KuZ stellt den Individualbedarf des Kunden als Grundlage der Dienstleistung in den Vordergrund.**
    - Sind die bisherigen Instrumente des Profiling ausreichend, um den Individualbedarf hinreichend abzuklären?
    - Was kann hierzu das Handlungsprogramm leisten und wo liegen seine Grenzen?
    - Welche Einschränkungen gibt es heute, um individualbedarfsgerechte Entscheidungen zu treffen?
    - Welche Kundengruppen sind besonders davon betroffen?

17. **Die Handlungsprogramme sollen zu einer systematischeren und zielgerichteten Arbeitsweise der Vermittler führen.**
    - Welche Auswirkungen sehen Sie auf die Rolle des Vermittlers?
    - Wie verbindlich sind nach Ihrer Auffassung die Programmvorgaben für die individuelle Fallentscheidung?

- (Wenn Handlungsprogramme bereits eingeführt:)
  Welche Rückmeldungen aus dem Vermittlerbereich haben Sie bisher?
  Wie ist die Akzeptanz bei den Vermittlern?
- „Einstellungen/Mentalität“ der Vermittler werden oft genannt als Hemmnis für die Akzeptanz der Handlungsprogrammlogik. Was heißt das aus Ihrer Sicht konkret?

18. Wie muss die Ressourcenausstattung beschaffen sein, um qualifizierte Beratungsarbeit zu leisten?

- Personalausstattung (wie ist gegenwärtig die Betreuungsrelation der Vermittler?)
- Beratungszeit
- Qualifikation und Kompetenz zur Gesprächsführung
- Methodik
- IT-Unterstützung

19. Haben Organisation und Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung in Ihrer Agentur zu einer Verbesserung des Dienstleistungsangebotes geführt?

- Wie funktioniert die jetzige Organisationsform?
- Halten Sie eine Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?

Ergebnisse

20. Welches sind die Prozess- und Qualitätsstandards, nach denen Sie Ihre Geschäftseinheit controlen?

- Können Sie uns eine aktuelle Liste dieser Controllingdaten vorlegen
- Wie gut steht gegenwärtig Ihre Geschäftseinheit in diesen Werten?
- Wo hat sie sich verbessert, wo eher verschlechtert? Gründe?
- Wer kontrolliert die Werte? In welchen Zeitabständen?
- In welcher Weise erhalten die Fachkräfte hierzu ein Feedback?
- Welche Kennzahlen halten Sie für wichtig, die nicht erhoben werden?

21. Wirkung und Wirtschaftlichkeit – Lassen sich in Ihrer Agentur auf Grund des neuen Systems bereits deutliche Ergebnisse erkennen?

- Bei welchen Indikatoren?
- Worauf ist das konkret zurückzuführen?
- Wo sind keine positiven Verbesserungen feststellbar?
- Was sind Ihrer Meinung nach die Gründe?

22. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden auf Arbeitgeberseite?

- Welche Auswirkungen hat es für kleinere Unternehmen, größere Unternehmen, Verleiher, private Vermittler?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?

- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

23. Und welche Auswirkungen hat es auf Arbeitnehmerseite?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

Reformperspektiven

24. Wie wirkt sich grundsätzlich der wahrscheinliche Systemübertritt auf Arbeitsweise und Instrumenteneinsatz im SGBIII-Bereich aus?

- Wie verändert sich die Arbeitsrealität der Vermittler im SGBIII-Bereich?
- Welche Regelungen haben Sie in der Agentur getroffen im Hinblick auf Übertritte in SGBII?

25. Welche Variationen lässt das Konzept „Kundenzentrum der Zukunft“ zu?

- Welche Anpassungen haben Sie seit der Einführung vorgenommen?
- Welche wären notwendig?
- Ist das Konzept hinreichend flexibel für die konkreten Bedarfe einer Agentur oder halten Sie einen größeren örtlichen Gestaltungsspielraum für geboten?

26. Noch einige Fragen zur Reformbewertung:

- Welche Reformansätze und Veränderungen der letzten Jahre (bis Ende 2003) waren nach Ihrer Auffassung sehr gut oder weniger gut? Warum?
- [Wenn vorher AA 2000:] Gibt es etwas, was Sie aus dem Arbeitsamt 2000 gerne mit in die neue Reform übernommen hätten?
- Welche Elemente der jetzigen Reform beurteilen Sie eher positiv, welche eher negativ?
- Was ist unbedingt nötig für die nächsten Phase dieser Reform?
- Wo besteht jetzt Änderungsbedarf?

Empfang und Eingangszone

1. **Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Teamleiter?**
   - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
   - Wo sehen Sie für die nächste Zeit Ihren besonderen Schwerpunkt?
2. **Der zentrale Empfang ist die erste Anlaufstelle für die Kunden. Wie war das vorher geregelt?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
3. **Wie gestalten sich die Wartezeiten im Empfang?**
   - Wie wird in Stoßzeiten der erhöhte Kundenandrang aufgefangen?
4. **Wie beurteilen Sie die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter in diesem Bereich?**
   - Rotieren die Mitarbeiter des Empfangs mit der Eingangszone oder sind sie dort ständig tätig?
5. **Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?**
6. **Mit welchen Kräften ist die EZ besetzt?**
   - Gibt es fachliche Spezialisierungen der MA in der EZ oder macht jeder alles?
7. *[Wenn* **vorher** *„AA 2000“:]*

   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.

   [Wenn vorher „4. Tranche“:]

   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.
   - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
8. **Sind die MA der EZ in der Lage, das breite Aufgabenspektrum der Geschäftseinheit [bzw. der Geschäftsstelle] gut abzudecken?**
   - Die EZ arbeitet „ohne Akten“. Wie gut funktioniert das?
   - Die EZ terminiert die Kunden für Vermittler und Antragsservice. Wie gut funktioniert das?
9. **Wie haben Sie in der Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
   - Können Sie die Aufträge der Fachkräfte (Einladungen etc.) zeitnah erledigen?
   - Wie zufrieden sind nach Ihrer Auffassung die Vermittler mit der Zuarbeit durch die EZ?
   - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?

10. Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet?

- Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
- Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?

11. Wie wirkt sich in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?

- Ist die Entlastung durch das SC in Ihrem Arbeitsfeld spürbar vorhanden?

12. Welche Auswirkungen hat die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

13. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter in diesem Bereich mit der Einführung des KuZ verändert?

14. Haben sich mit Beginn des Jahres die Änderungen im SGBII auch auf die Arbeit im Empfang oder in der Eingangszone ausgewirkt?

- Wenn ja: In welcher Weise?
- Wenn ja: Was tun Sie, um die neuen Anforderungen zu bewältigen

15. Wie sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

16. Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf?

- Wenn ja, welchen?

Eingangszone

1. *[***Wenn** *vorher „AA 2000“:]*

   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.

   [Wenn vorher „4. Tranche“:]

   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.

   - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?

2. **Sind die MA in der Eingangszone in der Lage, das breite Aufgabenspektrum der Geschäftseinheit [bzw. der Geschäftsstelle] gut abzudecken?**
   - Die EZ arbeitet „ohne Akten“. Wie gut funktioniert das?
   - Die EZ terminiert die Kunden für Vermittler und Antragsservice. Wie gut funktioniert das?

3. **Wie sind in der Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
   - Können Sie die Aufträge der Fachkräfte (Einladungen etc.) zeitnah erledigen?
   - Wie zufrieden sind nach Ihrer Auffassung die Vermittler mit der Zuarbeit durch die EZ?
   - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?

4. **Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet?**
   - Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
   - Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?

5. **Wie erfahren Sie in Ihrem Arbeitsfeld die Steuerung der Kunden durch den Empfang?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
   - Wie gestalten sich die Wartezeiten im Empfang?
   - Wie wird in Stoßzeiten der erhöhte Kundenandrang aufgefangen?

6. **Wie beurteilen Sie die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter im Empfang?**
   - Rotieren die Mitarbeiter des Empfangs mit der Eingangszone oder sind sie dort ständig tätig?

7. **Wie wirkt sich in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**
   - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
   - Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein?
   - Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?

- Wie lange dauert es im Schnitt, bis Sie dazu kommen, Ihre Tickets abzuarbeiten?

8. Welche Auswirkungen hat die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

9. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter in der Eingangszone mit der Einführung des KuZ verändert?

- Und welche Änderungen stellen Sie ab Beginn dieses Jahres mit Einführung der neuen SGBII-Regelung fest?

10. Wie sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

11. Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf?

- Wenn ja, welchen?

Arbeitnehmerorientierte Vermittlung

1. **Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Teamleiter?**
   - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
   - Wo sehen Sie für die nächste Zeit Ihren besonderen Schwerpunkt?
2. **Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Vermittler (im Bewerberbereich) heute gegenüber früher?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
3. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Vermittlerarbeit bewertet?**
   - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
   - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
   - In welcher Weise erhalten die Vermittler hierzu ein Feedback?
4. *[Wenn vorher „AA 2000“:]*
   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.
   [Wenn vorher „4. Tranche“:]
   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.
   - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
5. **Wie hat die Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
   - Werden die Aufträge der Vermittler (Einladungen etc.) zeitnah erledigt?
   - Wie zufrieden sind Ihre Vermittler mit der Zuarbeit durch die EZ?
   - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
6. **Die Termine der Neukunden werden vom EZ für den Vermittler festgelegt. Wie funktioniert das? Was bedeutet das für die Arbeitssituation der Vermittler?**
   - Wird in besonderen Fällen auch direkt zum Vermittler durchgeleitet?
   - Legen die Vermittler die Folgetermine selbst fest? Laden sie selbst ein?
7. **Der Zugang der Kunden zum Vermittler ist nur noch für bestimmte Fälle vorgesehen.**
   - Wie wirkt sich das auf die Vermittlerarbeit aus?
   - Wie ist das aus der Kundenperspektive zu bewerten?
8. **Wie wirkt sich die Einrichtung des Service-Center aus?**
   - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
   - Wie stark schätzen Sie den Arbeitsaufwand der Vermittler für die Bearbeitung der Tickets ein? Durchschnittliche Zeit pro Tag?

9. An welchen Punkten arbeiten Vermittler noch direkt mit der Leistungsseite zusammen?

- Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
- Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?

10. Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?

- Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?

11. Welche Rolle spielen noch Arbeitgeberkontakte für den arbeitnehmerorientierten Vermittler?

- Nehmen die AN-Vermittler selbst Kontakt zu einem AG auf, wenn sie einen Bewerber vorschlagen?
- Machen sie selbst noch Außendienste?

12. An welchen Punkten arbeiten die AN-orientierten Vermittler mit den AG-orientierten Vermittlern Ihres Teams zusammen?

- Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
- Tauschen sich die beiden Vermittlerseiten in konkreten Fällen über Bewerber oder Stellenangebote aus? Wie häufig geschieht das? In welchem Rahmen?

13. Halten Sie eine enge Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?

- Wenn ja: Warum?
- Wenn ja: Ist die derzeitige Verzahnung ausreichend?

14. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?

- Unterscheiden Sie die Auswirkungen nach Kundengruppe:
  Welche Auswirkungen hat es für Marktkunden, Beratungskunden Fördern, Beratungskunden Aktivieren, Betreuungskunden?
- Was können Sie noch für einen Kunden tun, dessen Integrationschancen zum Beispiel wegen seines Alters oder wegen gesundheitlicher Einschränkungen eher gering sind?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

15. Welche Erwartungen haben Sie an die Handlungsprogramme und wie bewerten Sie diese?

- Kommt es vor, dass Vermittler auf Grund der individuellen Bewertung des Kunden eine bestimmte Maßnahme für erforderlich halten, diese aber nach den neuen Leitlinien und Vorgaben nicht anbieten dürfen?
- Wenn ja, bei welchem Kundentyp kann dies vorkommen?

- Was geschieht in einem solchen Falle?

16. Auf welche Leistungen Dritter können die Vermittler zur Unterstützung Ihrer Arbeit zurückgreifen?

- Welche kommen am häufigsten vor?
- Für welche Art von Kunden?
- Wie hat sich die Zusammenarbeit mit Dritten durch die neue Vergabeform (zentraler Einkauf) verändert?
- Was bedeutet das für die Vermittlungsarbeit?

17. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Vermittler gegenüber vorher verändert?

- Und welche Änderungen stellen Sie ab Beginn dieses Jahres mit Einführung der neuen SGBII-Regelung fest?

18. Wie sind die Vermittler für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

Arbeitnehmerorientierte Vermittlung

1. **Wie unterscheidet sich Ihre Arbeitsweise heute gegenüber früher?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
2. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Vermittlerarbeit bewertet?**
   - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
   - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
   - In welcher Weise erhalten die Vermittler hierzu ein Feedback?
3. *[Wenn* **vorher** *„AA 2000“:]*

   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.

   [Wenn vorher „4. Tranche“:]

   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten, zum Beispiel Leistungsstelle oder Berufsbereich, den Fachkräften zugeordnet.
   - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
4. **Wie hat die Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
   - Werden die Aufträge der Vermittler (Einladungen etc.) zeitnah erledigt?
   - Wie zufrieden sind Sie mit der Zuarbeit durch die EZ?
   - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
5. **An welchen Punkten arbeiten Sie noch direkt mit der Leistungsseite zusammen?**
   - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
6. **Die Termine der Neukunden werden vom EZ für den Vermittler festgelegt. Wie funktioniert das? Was bedeutet das für Ihre Arbeit?**
   - Wird in besonderen Fällen auch direkt zum Vermittler durchgeleitet?
   - Legen die Vermittler die Folgetermine selbst fest? Laden sie selbst ein?
7. **Der Zugang der Kunden zum Vermittler ist nur noch für bestimmte Fälle vorgesehen.**
   - Wie wirkt sich das auf Ihre Arbeit aus?
   - Wie ist das aus der Kundenperspektive zu bewerten?
8. **Wie wirkt sich in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**
   - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
   - Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein?
   - Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
   - Wie lange dauert es im Schnitt, bis Sie dazu kommen, Ihre Tickets abzuarbeiten?

- Wie stark schätzen Sie Ihren Arbeitsaufwand für die Bearbeitung der Tickets ein? Durchschnittliche Zeit pro Tag?

9. An welchen Punkten arbeiten Sie noch direkt mit der Leistungsseite zusammen?

- Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
- Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?

10. Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?

- Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?

11. Welche Rolle spielen noch Arbeitgeberkontakte für Sie?

- Nehmen Sie selbst Kontakt zu einem AG auf, wenn Sie einen Bewerber vorschlagen?
- Machen Sie selbst noch Außendienste?

12. An welchen Punkten arbeiten Sie mit den AG-orientierten Vermittlern Ihres Teams zusammen?

- Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
- Wie häufig und wie regelmäßig tauschen Sie sich mit Ihren Kollegen AG-Vermittler aus?
- Haben Sie Zeit und Gelegenheit, diese Kollegen über konkrete, von Ihnen betreute Bewerberfälle zu informieren?
- Wenden sich Ihre Kollegen AG-Vermittler umgekehrt an Sie, wenn sie Informationen über geeignete Bewerber für eine Stelle brauchen?

13. Halten Sie eine enge Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?

- Wenn ja: Warum?
- Wenn ja: Ist die derzeitige Verzahnung ausreichend?

14. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?

- Unterscheiden Sie die Auswirkungen nach Kundengruppe:
  Welche Auswirkungen hat es für Marktkunden, Beratungskunden Fördern, Beratungskunden Aktivieren, Betreuungskunden?
- Was können Sie noch für einen Kunden tun, dessen Integrationschancen zum Beispiel wegen seines Alters oder wegen gesundheitlicher Einschränkungen eher gering sind?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

15. Welche Erwartungen haben Sie an die Handlungsprogramme und wie bewerten Sie diese?

- Kommt es vor, dass Sie auf Grund Ihrer individuellen Bewertung des Kunden eine bestimmte Maßnahme für erforderlich halten, diese aber nach den neuen Leitlinien und Vorgaben nicht anbieten dürfen?
- Wenn ja, bei welchem Kundentyp kann dies vorkommen?
- Was tun Sie in einem solchen Falle?
- Für welche Kunden können Sie nichts mehr tun?

16. Auf welche Leistungen Dritter können Sie zur Unterstützung Ihrer Vermittlungsarbeit zurückgreifen?

- Welche kommen am häufigsten vor?
- Für welche Art von Kunden?
- Wie hat sich die Zusammenarbeit mit Dritten durch die neue Vergabeform (zentraler Einkauf) verändert?
- Was bedeutet das für Ihre Arbeit?

17. Wie haben sich Ihre Arbeitsbedingungen gegenüber vorher verändert?

- Und welche Änderungen stellen Sie ab Beginn dieses Jahres mit Einführung der neuen SGBII-Regelung fest?

18. Wie sind Sie für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

Arbeitgeberorientierte Vermittlung

1. **Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Bereichsleiter Arbeitgeber?**
   - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
   - Wo sehen Sie für die nächste Zeit Ihren besonderen Schwerpunkt?
2. **Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Vermittler (im Arbeitgeberbereich) heute gegenüber früher?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
3. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Vermittlerarbeit im Arbeitgeberservice bewertet?**
   - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
   - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
   - In welcher Weise erhalten die Vermittler hierzu ein Feedback?
4. **Wo haben die AG-Vermittler gegenwärtig ihren Schwerpunkt:**
   - Im Stellenbesetzungsmanagement?
   - In den Arbeitgeberkontakten durch Außendienste?
5. **Wo sehen Sie in der heutigen Zeit im Arbeitgeberservice den Schwerpunkt der Arbeit?**
   - Auf Stellenangebote Bewerber vermitteln
   - Arbeitgeber beraten z.B. im Hinblick auf die Konkretisierung eines Stellenangebotes
   - Für Arbeitgeber eine qualifizierte Personalvorauswahl treffen
   - Stellenangebote einwerben
   - Arbeitgeber über die Leistungen der BA informieren
   - Sonstiges?
   - War das früher anders?
6. **Haben Sie eine Differenzierung Ihrer Arbeitgeber vorgenommen? Nach welchen Kriterien?**
   - Wo liegen die Unterschiede in der Bedienung der verschiedenen Segmente?
   - Entspricht dies dem tatsächlichen Bedarf, der auf Arbeitgeberseite besteht?
7. **Was sind die hauptsächlichen Nachfragen bzw. Anliegen, mit denen Arbeitgeberkunden an die Agentur herantreten?**
   - Wie sieht es damit aus bei kleineren Unternehmen, größeren Unternehmen, Verleiher?
8. **Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden auf Arbeitgeberseite?**

- Welche Auswirkungen hat es für kleinere Unternehmen, größere Unternehmen, Verleiher, private Vermittler?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

9. Und welche Auswirkungen hat es auf Arbeitnehmerseite?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?
- Können Sie außerhalb der Gruppe der Marktkunden auch solche Bewerber vermitteln, die eingeschränkte Integrationschancen haben?

10. An welchen Punkten arbeiten die AG-orientierten Vermittler mit den AN-orientierten Vermittlern ihres Teams zusammen?

- Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?

11. Halten Sie eine enge Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?

- Wenn ja: Warum?
- Wenn ja: Ist die derzeitige Verzahnung ausreichend?

12. Woran messen Sie den Erfolg der Arbeit der AG-Vermittler?

- In welcher Form und wie häufig geben Sie den Vermittlern Rückmeldungen hierzu?

13. Wie organisieren Sie praktisch die „Doppelspitze“ von Teamleiter und Bereichsleiter Arbeitgeber in der Führung der AG-Vermittler?

- Wie hat sich diese Organisationsform bewährt?

14. Haben sich mit Beginn des Jahres die Änderungen im SGBII auch auf die Arbeit des AG-Service ausgewirkt?

- Wenn ja, in welcher Weise?

15. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Vermittler in diesem Bereich verändert?

16. Wie sind die Vermittler für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

Arbeitgeberorientierte Vermittlung

1. **Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Vermittler (im Arbeitgeberbereich) heute gegenüber früher?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
2. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Vermittlerarbeit im Arbeitgeberservice bewertet?**
   - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
   - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
   - In welcher Weise erhalten die Vermittler hierzu ein Feedback?
3. **Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?**
   - Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
4. **Wo haben die AG-Vermittler gegenwärtig ihren Schwerpunkt:**
   - Im Stellenbesetzungsmanagement?
   - In den Arbeitgeberkontakten durch Außendienste?
5. **Haben Sie eine Segmentierung Ihrer Arbeitgeber vorgenommen? Nach welchen Kriterien?**
   - Wo liegen die Unterschiede in der Bedienung der verschiedenen Segmente?
   - Entspricht dies dem tatsächlichen Bedarf, der auf Arbeitgeberseite besteht?
6. **Was sind die hauptsächlichen Nachfragen bzw. Anliegen, mit denen Arbeitgeberkunden an die Agentur herantreten?**
   - Wie sieht es damit aus bei kleineren Unternehmen, größeren Unternehmen, Verleiher?
7. **An welchen Punkten arbeiten Sie mit den AN-orientierten Vermittlern Ihres Teams zusammen?**
   - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
   - Wie häufig und wie regelmäßig tauschen Sie sich mit Ihren Kollegen AN-Vermittler aus?
   - Haben Sie Zeit und Gelegenheit, diese Kollegen über konkrete, von Ihnen betreute Arbeitgeber bzw. Stellenangebote zu informieren?
   - Wenden sich Ihre Kollegen AN-Vermittler umgekehrt an Sie, wenn sie Informationen über geeignete Arbeitgeber oder Stellenangebote für einen Bewerber brauchen?

8. Halten Sie eine enge Verzahnung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiert arbeitenden Vermittlern für erforderlich?

- Wenn ja: Warum?
- Wenn ja: Ist die derzeitige Verzahnung ausreichend?

9. Wie wirkt sich in Ihrer Agentur / in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?

- Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
- Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein?
- Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
- Wie lange dauert es im Schnitt, bis Sie dazu kommen, Ihre Tickets abzuarbeiten?

10. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden auf Arbeitgeberseite?

- Welche Auswirkungen hat es für kleinere Unternehmen, größere Unternehmen, Verleiher, private Vermittler?
- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?

11. Und welche Auswirkungen hat es auf Arbeitnehmerseite?

- Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
- Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?
- Können Sie außerhalb der Gruppe der Marktkunden auch solche Bewerber vermitteln, die eingeschränkte Integrationschancen haben?

12. Wo sehen Sie in der heutigen Zeit den Schwerpunkt der Arbeit der Arbeitgebervermittler?

- Auf Stellenangebote Bewerber vermitteln
- Arbeitgeber beraten z.B. im Hinblick auf die Konkretisierung eines Stellenangebotes
- Für Arbeitgeber eine qualifizierte Personalvorauswahl treffen
- Stellenangebote einwerben
- Arbeitgeber über die Leistungen der BA informieren
- Sonstiges?
- [Wenn bereits in früheren Jahren als Vermittler tätig:] War das früher anders?

13. Woran messen Sie den Erfolg Ihrer Arbeit?

- Welche Rückmeldungen haben sie dazu?
- Und woran misst Ihr Bereichsleiter Arbeitgeber oder Teamleiter den Erfolg Ihrer Arbeit?

14. Wer ist Ihr Vorgesetzter?

- Wie wirkt sich die „Doppelspitze“ von Teamleiter und Bereichsleiter Arbeitgeber in Ihrer Arbeit aus?

15. Haben sich mit Beginn des Jahres die Änderungen im SGBII auch auf die Arbeit des AG-Service ausgewirkt?

- Wenn ja, in welcher Weise?

16. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter in diesem Bereich verändert?

17. Wie sind die Vermittler für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

Leistung

1. **Wo sehen Sie Ihre besonderen Aufgaben als Teamleiter?**
   - Was beschäftigt Sie vom Zeitumfang am meisten?
2. **Wie unterscheidet sich die Leistungsbearbeitung heute gegenüber früher?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
3. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Arbeit in diesem Bereich bewertet?**
   - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
   - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
   - In welcher Weise erhalten die Mitarbeiter hierzu ein Feedback?
4. **Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter ihre Arbeit besser bewältigen können?**
   - Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
5. **Nimmt die Eingangszone noch Assistenzarbeiten für den Leistungsbereich wahr?**

   Wenn ja:
   - Wie hat sie dies organisiert?
   - Werden die Aufträge zeitnah erledigt?
   - Wie zufrieden sind Sie mit der Zuarbeit durch die EZ?
   - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
6. **An welchen Punkten arbeitet der Antragsservice oder das Bearbeitungsbüro noch direkt mit den Vermittlern zusammen?**
   - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
   - Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?
7. **Welche Auswirkungen hat die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?**
   - Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
   - Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?
8. **Wie wirkt sich in Ihrer Agentur / in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**
   - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
   - Wie viele Tickets gehen im Antragsservice pro Tag im Schnitt ein? Wer bearbeitet sie?
   - Wie viele Tickets gehen im Bearbeitungsbüro pro Tag im Schnitt ein? Wer bearbeitet sie?

- Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
- Wie lange dauert es im Schnitt, bis die Tickets abgearbeitet sind?

9. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter in diesem Bereich verändert?

- Im Antragsservice
- Im Bearbeitungsbüro

10. Gibt es personelle Wechsel zwischen Antragsservice und Bearbeitungsbüro?

- Systematische Rotation oder bei Bedarf

11. Helfen MA aus beiden Bereichen ggf. im EZ oder Empfang aus?

- Wie häufig kommt das vor?
- Was bedeutet das, für die Einhaltung der Qualitätsstandards in der Leistung?

12. Wie sind die Mitarbeiter für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

13. Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf?

- Wenn ja, welchen?

Leistung

1. **Wie unterscheidet sich die Leistungsbearbeitung heute gegenüber früher?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
2. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Arbeit in diesem Bereich bewertet?**
   - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
   - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
   - In welcher Weise erhalten die Mitarbeiter hierzu ein Feedback?
3. **Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit Sie Ihre Arbeit besser bewältigen können?**
   - Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?
4. **Nimmt die Eingangszone noch Assistenzarbeiten für den Leistungsbereich wahr?**

   Wenn ja:
   - Wie hat sie dies organisiert?
   - Werden die Aufträge zeitnah erledigt?
   - Wie zufrieden sind Sie mit der Zuarbeit durch die EZ?
   - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
5. **An welchen Punkten arbeitet der Antragsservice oder das Bearbeitungsbüro noch direkt mit den Vermittlern zusammen?**
   - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
   - Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?
6. **Welche Auswirkungen hat die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?**
   - Was meinen Sie, sind Ihre Kunden zufriedener als früher?
   - Welche sind eher zufriedener, welche eher unzufrieden?
7. **Wie wirkt sich in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?**
   - Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
   - Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein? Wer bearbeitet sie?
   - Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
   - Wie lange dauert es im Schnitt, bis die Tickets abgearbeitet sind?

8. Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter in diesem Bereich verändert?

- Im Antragsservice
- Im Bearbeitungsbüro

9. Gibt es personelle Wechsel zwischen Antragsservice und Bearbeitungsbüro?

- Systematische Rotation oder bei Bedarf

10. Helfen MA aus beiden Bereichen ggf. im EZ oder Empfang aus?

- Wie häufig kommt das vor?
- Was bedeutet das, für die Einhaltung der Qualitätsstandards in der Leistung?

11. Wie sind die Mitarbeiter für die neuen Anforderungen qualifiziert worden?

- Halten Sie die Qualifizierung für ausreichend?
- Wo muss gegebenenfalls noch nachgelegt werden?

12. Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf?

- Wenn ja, welchen?

Sonderteams

1. **Wie unterscheidet sich die Arbeitsweise der Berater und Vermittler in Ihrem Bereich heute gegenüber früher?**
   - Welche Vorteile, welche Nachteile sehen Sie gegenüber der früheren Praxis?
2. **Wie haben sich die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter in diesem Bereich verändert?**
3. **Gibt es insgesamt in diesem Bereich Verbesserungsbedarf? Wenn ja, welchen?**
4. *[Wenn vorher „AA 2000“:]*
   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in ein gemeinsames Team mit den Fachkräften eingebunden.
   [Wenn vorher „4. Tranche“:]
   Früher waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Mittleren Dienstes in kleineren Einheiten den Fachkräften zugeordnet.
   - Wo sehen Sie Vorteile und wo Nachteile der heutigen Organisation?
5. **Wie hat die Eingangszone die Assistenzarbeiten für die Fachkräfte organisiert?**
   - Werden die Aufträge der Fachkräfte (Einladungen etc.) zeitnah erledigt?
   - Wie zufrieden sind Sie mit der Zuarbeit durch die EZ?
   - Wie könnte die Zusammenarbeit ggf. verbessert werden?
6. **An welchen Punkten arbeiten Sie noch direkt mit der Leistungsseite zusammen?**
   - Wie hat sich die Zusammenarbeit durch das KuZ verändert?
   - Gibt es Sachverhalte, wo Sie sich eine engere Zusammenarbeit zwischen Beratern, Vermittlern und Leistungsseite wünschen? Wenn ja, welche?
7. **Nach welchen Prozess- und Qualitätsstandards wird die Arbeit in diesem Bereich bewertet?**
   - Wie werden diese Standards gegenwärtig erreicht?
   - Wer kontrolliert sie? In welchen Zeitabständen?
   - In welcher Weise erhalten die Fachkräfte hierzu ein Feedback?
8. **Die Termine der Neukunden werden vom EZ festgelegt. Wie funktioniert das? Was bedeutet das für die Arbeitssituation der Fachkräfte?**
   - Wird in besonderen Fällen auch direkt zum Berater durchgeleitet?
   - Legen die Berater die Folgetermine selbst fest? Laden sie selbst ein?

9. Mit welchen IT-Fachanwendungen wird in diesem Bereich gearbeitet? Welche besonderen IT-Tools werden eingesetzt?

- Was müsste bei der IT-Unterstützung getan werden, damit in diesem Bereich die Mitarbeiter Ihre Arbeit besser bewältigen können?

10. Welche Rolle spielen noch Arbeitgeberkontakte in Ihrem Bereich?

- *[Berater/Vermittler:]* Nehmen Sie selbst Kontakt zu AG auf, wenn Sie Bewerber unterbringen wollen?
- *[Berater/Vermittler:]* Machen Sie selbst noch Außendienste?

11. Welche Auswirkungen hat das neue Geschäftssystem und die neue Arbeitsweise für Ihre Kunden?

12. Wie wirkt sich in Ihrer Agentur / in Ihrem Aufgabenfeld die Einrichtung des Service-Center aus?

- Ist die Entlastung durch das SC spürbar vorhanden?
- Wie viele Tickets gehen bei Ihnen pro Tag im Schnitt ein?
- Gibt es Tickets, deren Erledigung durch das SC oder durch andere erfolgen sollte? Wie hoch ist der Anteil solcher Tickets?
- Wie lange dauert es im Schnitt, bis Sie dazu kommen, Ihre Tickets abzuarbeiten?

13. Welche Rolle spielen die Handlungsprogramme in Ihrem Bereich?

Gesprächsleitfragen für den Vorstand der BA

1. **Die Umstrukturierung der Zentrale ist einer der organisatorischen Reformschwerpunkte.**
   - Worin liegen aus Ihrer Sicht als Vorstand die wesentlichen Unterschiede gegenüber der früheren Funktion und Arbeitsweise der Hauptstelle?

2. **Kommen wir zu dem anderen Kernstück der Reform: Dem Kundenzentrum der Zukunft. Wir erkennen da in der praktischen Umsetzung ein Spannungsverhältnis zwischen Einheitlichkeit von Struktur- und Prozessarchitektur und der Vielfalt in den lokalen Besonderheiten. (Zum Beispiel: In den dynamischen Märkten läuft ein hohes Kundenvolumen auf; bei „Stoßgeschäft" lange Wartezeiten in den Eingangszonen; problematische Arbeitsbedingungen; neuer Druck der Flure.)**
   - Ist das Konzept schon so weit, in die Flächeneinführung zu gehen?
   - Was wollen Sie tun, damit die Erfolgsgeschichten, die viele Agenturen in diesem oder jenem Bereich aufzuweisen haben, unter dem Anspruch der Einheitlichkeit nicht verloren gehen?
   - Wieviel Varianz ist möglich und zulässig, damit die Agenturen ein Stück weit auch ihre Eigenes in diesen Reformprozess einbringen können? Wie kann die Reform in den jeweiligen Agenturen auch zu etwas eigenem werden statt nur als etwas Fremdes, von oben Kommendes wahrgenommen zu werden?

3. **Die Reform steht insgesamt unter dem Vorzeichen eines recht radikalen Bruches mit dem Alten. Dabei stößt man natürlich an Grenzen der Veränderbarkeit eines derart komplexen Systems.**
   - Wo sehen Sie gegenwärtig die größeren Reformhemmnisse?
   - Wie beurteilen Sie mögliche Widerstände gegen die Reform auf verschiedenen Organisations- und Mitarbeiterebenen?
   - Sind Mentalitätsfrage und Widerständigkeiten bei Führungs- und Fachkräften nicht auch Ausdruck und Folge einer problematischen Legitimation der grundlegenden Neuausrichtung, also der neuen Versicherungslogik gegenüber der traditionellen Arbeitsmarktpolitik?

4. **Deutlich wird die Neuausrichtung bei den Betreuungskunden. Im Hartz-Konzept waren Betreuungskunden verstanden als diejenigen, für die am meisten zu tun ist, um sie wieder an den Markt heranzuführen. Im Handlungsprogramm wird daraus der Schluss gezogen, dass die Aufwendungen für diese Gruppe unwirtschaftlich sind und daher unterbleiben.**
   - Wie wollen Sie das gegenüber Politik und Öffentlichkeit vertreten?
   - Welchen Stellenwert hat in der Neuausrichtung der BA noch die klassische Zielgruppenpolitik?

5. **Bleiben wir beim Verhältnis von BA zu Regierung und Gesetzgeber.**
   - Was erwartet das Wirtschaftsministerium nach Ihren Erfahrungen und Ihrem Eindruck von der neuen BA?

- Wie können Sie diesen Erwartungen gerecht werden?
- Und was sind Ihre konkreten Erwartungen an Ministerium und Gesetzgeber?
- Wird es im SGBIII-Bereich zu einem Kontrakt mit der Regierung kommen? Mit welchem Inhalt?
- Wie stellen Sie sich im Falle eines Kontraktmanagements die Rolle des Verwaltungsrates vor?

6. **Gesetzt der Fall, der VAM wird künftig in den Marktausgleichsprozessen eine größere Rolle spielen und das Selbstbedienungspotenzial der Kunden wird stärker ausgeschöpft.**
   - Wo liegt nach Ihrer Auffassung die Kernaufgabe der BA? Ist es Vermitteln oder Beraten?
   - „Moderner Dienstleister BA“. Was bedeutet das in erster Linie für Sie?
7. **Versuchen wir eine Zwischenbilanz der Reform zu ziehen.**
   - Was ist in besonderem Maße gelungen?
   - Wo sehen Sie noch besonderen Handlungsbedarf?
   - Welchen weiteren Entwicklungsbedarf sehen Sie für die zentrale Leitung der BA?
   - Welche Rolle spielt in der neuen Architektur der Verwaltungsrat? Welchen Entwicklungsbedarf sehen Sie an dieser Stelle?
   - Welche Entwicklungslinien sehen Sie für den Bereich der RD?
   - Wie sehen Sie den künftigen Status der Agenturen im Gesamtsystem? Filialen? Oder was?
   - Was passiert mit den kleineren Agenturen?
   - Was passiert mit den kleinen Geschäftsstellen, die unter der KuZ-Größe liegen?

Gesprächsleitfaden für Führungskräfte

1. **Können Sie kurz die wichtigsten Stationen Ihres beruflichen Werdegangs beschreiben?**

2. **Beschreiben Sie bitte Ihren jetzigen Aufgabenbereich**

3. **Worin sehen Sie die größten personalpolitischen Herausforderungen im aktuellen Reformprozess?**
   - Wie sehen Sie die unterschiedlichen Mitarbeitergruppen betroffen?
   - Wer sind die „Gewinner“ und „Verlierer“?

4. **Wie bereitet die Organisation die Mitarbeiter auf die veränderten Anforderungen vor?**
   - Welche PE- und Qualifizierungskonzepte sind vorhanden und im Einsatz?
   - Wie werden die Vermittler auf die Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses vorbereitet?
   - Wie stimmig sind nach Ihrer Einschätzung die Ausbildung und PE zu den Zielen des Umbauprozesses? Wo sehen Sie Lücken und Bedarfe?
   - Haben Sie Erfahrungen mit Seiteneinsteigern? Wie werden Seiteneinsteiger in die Organisation integriert?

5. **Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten neuer Anreizsysteme?**
   - Welche Instrumente sind neu geschaffen worden?
   - Wie werden sie von den Beschäftigten beurteilt und angenommen?

6. **Wie beurteilen Sie die Rolle des Dienstrechts für die Umsetzung der Reform?**
   - Welche Chancen und Begrenzungen sehen Sie in der Tarifpolitik?
   - Wie sehen Sie die Perspektiven der Beamten in der BA? [Befristete Führungspositionen; Modell Telekom: Wechsel in Angestelltenverhältnis bei verbesserter Position]

Ergänzungsbogen Personalräte:

1. **Wie beurteilen Sie die Einbeziehung der Beschäftigten und der Interessenvertretung in den Reformprozess?**
2. **Wie ist aus Ihrer Sicht Partizipation bzw. ein Bottom-Up-Prozess in einer Großorganiation wie der BA möglich?**

Ergänzungsbogen IT-Fachkräfte

1. **Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Herausforderungen, die der IT-Einsatz in einer Organisation wie der BA bewältigen muss?**
2. **Wie schätzen Sie den Entwicklungsstand der IT in der BA ein?**
   - Was waren die Ausgangszielsetzungen?
   - Wie sind die weiteren Planungen?
3. **Inwiefern sind aus Ihrer Sicht Online-Portal und Jobbörse geeignet, die Kunden der BA zu bedienen?**
   - Welche Kunden werden besonders angesprochen?
   - Wie transparent bilden diese Instrumente den Markt ab?
   - Wie beurteilen Sie die Dienstleistungsqualität der IT für den Kunden?
4. **Wie ist der Entwicklungsstand des neuen internen Tools (Verbis) zu beurteilen?**
   - Wie schätzen Sie die Qualität dieses Instrumentes ein, um die internen Prozesse zu unterstützten?
5. **Wie ist der Umsetzungsstand bei der Entwicklung des Data-Warehouse?**
   - Wie werden die gewünschten statistischen Angaben und Controllinginformationen abgerufen?
   - Inwiefern existieren Medienbrüche oder müssen zusätzliche Operationen vorgenommen werden?
   - Inwiefern ist das Data-Warehouse aus Ihrer Sicht geeignet, die Steuerungsprozesse in der BA wirkungsvoll zu unterstützen?